



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL**

Jl. Mayjend Soetoyo No. 10 - Cililitan, Jakarta Timur  
Telp : 62-21 8091908, 8002192  
Faks : 62-21 8011753  
Email : jihpusdok@gmail.com  
Website : www.bphn.go.id | www.bphn.jdihn.go.id

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG  
REPUBLIK INDONESIA NOMOR 37 TAHUN 2004 TENTANG KEPAILITAN DAN PENUNDAAN KEWAJIBAN PEMBAYARAN HUTANG

2019



ISBN: 978-602-8815-96-3

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG  
REPUBLIK INDONESIA NOMOR 37 TAHUN 2004  
TENTANG KEPAILITAN DAN PENUNDAAN  
KEWAJIBAN PEMBAYARAN HUTANG**



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA**

2019

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG REPUBLIK  
INDONESIA NOMOR 37 TAHUN 2004  
TENTANG KEPAILITAN DAN  
PENUNDAAN KEWAJIBAN PEMBAYARAN UTANG**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014  
TENTANG HAK CIPTA**

Pasal 1

- (1) Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklarasi setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG REPUBLIK  
INDONESIA NOMOR 37 TAHUN 2004  
TENTANG KEPAILITAN DAN  
PENUNDAAN KEWAJIBAN PEMBAYARAN UTANG**

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI  
2019**

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Badan Pembinaan Hukum Nasional

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang/disusun oleh tim di bawah pimpinan Teddy Anggoro; Badan Pembinaan Hukum Nasional. -- Jakarta: Badan [tsb.], 2019

viii, 265 hlm.; 20 cm

ISBN 978-602-8815-96-3

Disusun Oleh Tim

Di bawah Pimpinan

**Dr. Teddy Anggoro, S.H., M.H.**

Pembina

**Prof. Dr. H. R. Benny Riyanto, S.H., M.Hum., C.N.**

Pemimpin Umum

**Drs. Yasmon, M.L.S.**

Wakil Pemimpin Umum

**Artiningsih, S.H., M.H.**

Pimpinan Redaksi

**Retno Widodo, S.H.**

Redaksi

**Audy Murfi MZ, S.H., M.H.; Liestiarini Wulandari, S.H., M.H.**

**Djoko Pudjirahardjo, S.H., M.H.; M. Yunus Affan, S.H., M.H.**

Redaktur Pelaksana

**Aji Bagus, S.H.**

Desain Grafis

**Indar Saleh, A.Md.; Moh. Annas, S.Ikom.**

Sirkulasi

**Marthina Widyastuti, S.Ikom., Rahma Fitri, S.H.**

Terbit Tahun 2019

Diterbitkan Oleh

Badan Pembinaan Hukum Nasional

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

Jalan Mayjen Sutoyo No. 10 – Cililitan

Jakarta Timur 13640

Telepon : 62-21 8091908, 8002192

Faksimile : 62-21 8011753

Website : [www.bphn.go.id](http://www.bphn.go.id) | [www.bphn.jdihn.go.id](http://www.bphn.jdihn.go.id)

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Pemegang Hak Cipta.

## KATA SAMBUTAN KEPALA BPHN

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya maka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang telah selesai dilaksanakan oleh tim penyusun yang dibentuk oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional sejak 2017 yang diketuai oleh Bapak Dr. Teddy Anggoro, S.H., M.H. bersama anggota yang terdiri atas unsur Hakim Tinggi pada Mahkamah Agung Republik Indonesia, Pejabat pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Kurator/Pengurus, Peneliti, Analis Hukum dan Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Agenda Penyusunan Naskah Akademik dalam rangka Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang merupakan respon pemerintah terhadap perkembangan dalam bidang perekonomian dan perdagangan, serta kebutuhan masyarakat terhadap perangkat hukum dalam pembiayaan usaha khususnya penyelesaian utang piutang. Perkembangan dan kebutuhan tersebut perlu diiringi dengan adanya sebuah perangkat hukum dalam bidang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang yang dapat menjamin kepastian hukum dan perlindungan yang adil bagi pelaku usaha.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU KPKPU) sebagai dasar pelaksanaan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang di Indonesia dirasakan sudah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dalam penerapannya menimbulkan beberapa permasalahan, antara lain: mengenai syarat kepailitan, pembuktian sederhana, penyelesaian kewajiban pembayaran utang, pemberesan kepailitan dan permasalahan hukum lainnya dalam penyelenggaraan UU KPKPU. Oleh karena itu,

untuk mengatasi hal tersebut dan guna mewujudkan perangkat hukum kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang yang adil dan menjadi solusi yang nyata bagi pelaku usaha, maka UU KPKPU perlu disempurnakan.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (RUU KPKPU) merupakan argumentasi ilmiah terhadap urgensi perubahan dalam rangka penyempurnaan pengurusan UU KPKPU, serta menjadi acuan dalam penyusunan dan pembahasan RUU KPKPU.

Jakarta, Desember 2018  
Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional



Prof. Dr. H. R. Benny Riyanto, S.H., M.Hum., CN.

## DAFTAR ISI

<b>KATA SAMBUTAN KEPALA BPHN .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.....	4
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik .....	5
<b>BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....</b>	<b>8</b>
A. Kajian Teoretis .....	8
B. Asas/Prinsip yang Terkait dengan Norma .....	26
C. Praktik Penyelenggaraan UU KPKPU, Kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.....	31
D. Implikasi penerapan sistem baru aspek kehidupan dan dampaknya terhadap aspek bebankeuangan negara .....	185
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....</b>	<b>196</b>
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS .....</b>	<b>230</b>
A. Landasan Filosofis.....	230
B. Landasan Sosiologis .....	231
C. Landasan Yuridis .....	233

<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG –UNDANG.....</b>	<b>234</b>
A. Sasaran yang akan diwujudkan.....	234
B. Arah dan jangkauan pengaturan .....	234
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang.....	235
<b>BAB VI PENUTUP.....</b>	<b>251</b>
A. Simpulan .....	251
B. Saran.....	253
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>255</b>

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Pembangunan hukum nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diarahkan pada terwujudnya peraturan perundang-undangan dalam satu sistem hukum yang selaras dengan pembangunan perekonomian nasional. Melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan memberikan perlindungan hukum yang adil, diyakini akan mampu mendorong pertumbuhan dan perkembangan perekonomian melalui akses terhadap kemudahan berusaha (*ease of doing business*) dengan mengedepankan pengamanan terhadap hasil pembangunan nasional.

Perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat dalam lapangan keperdataan mendorong Pemerintah untuk melakukan penataan terhadap aspek-aspek hubungan perikatan beserta penegakan hukumnya khususnya terkait permasalahan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang. Seiring dengan upaya pemerintah mendorong perekonomian dan iklim investasi di Indonesia agar mampu berkompetisi secara global, maka Pemerintah perlu mewujudkan peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang adil baik terhadap Kreditor dan Debitor dalam proses penyelesaian hubungan utang-piutang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU).

Terkait dengan pengaturan mengenai penyelesaian hubungan utang-piutang kepailitan, Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU KPKPU) sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun

1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan Menjadi Undang-Undang, yang sebelumnya menggunakan *Failissement-verordening* (*Staatsblad 1905:217 juncto Staatsblad 1906:348*) sebagai produk hukum kepailitan pada zaman kolonial.

Kehadiran UU KPKPU sangat penting guna memberikan perlindungan dalam penyelesaian hubungan utang-piutang secara *pro rata*, mengingat modal yang dimiliki debitur pada umumnya berasal dari berbagai sumber pembiayaan/pinjaman baik perbankan, penanaman modal, obligasi, serta perikatan lain yang menimbulkan berbagai kewajiban yang dapat dinilai dalam jumlah uang. Dengan mempertimbangan efek domino (*multiplier effect*) yang dapat timbul dari hubungan utang-piutang tersebut, maka perlu sebuah perangkat hukum yang dapat memberikan penyelesaian utang-piutang yang mengedepankan kelangsungan usaha (*going concern*) serta memberikan jaminan perlindungan yang wajar bagi berbagai pihak dalam penyelesaian kepailitan dan PKPU.

Setelah lebih dari 14 (empat belas) tahun sejak diundangkan pada 18 November 2004 penyelesaian melalui kepailitan dan PKPU, UU KPKPU masih mengalami kendala dalam penerapannya terkait dengan waktu penyelesaian, biaya, *recovery* kepailitan,<sup>1</sup> serta permasalahan dan perkembangan hukum lainnya, antara lain:

1. persyaratan kepailitan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU;
2. pembuktian sederhana dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU;
3. perlunya diatur mengenai keadaan diam otomatis (*automatic stay*) dalam kepailitan yang mulai berlaku sejak kepailitan dimohonkan;

---

<sup>1</sup> World Bank Group, *Doing Business Indonesia, 2015*.

4. Otoritas Jasa Keuangan sebagai pemohon kepailitan;
5. permohonan kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara;
6. kewenangan panitera dalam pemeriksaan Pasal 6 ayat (1) UU KPKPU;
7. salinan putusan pengadilan;
8. batas waktu pelaksanaan eksekusi jaminan oleh Kreditor separatis;
9. profesi Kurator/pengurus khususnya terkait dengan kelembagaan, pengawasan dan pelaksanaan tugasnya;
10. sita kepailitan terhadap sita pidana;
11. peringkat upah dan hak pekerja dalam struktur kreditor kepailitan;
12. renvoi dan gugatan lain-lain;
13. ketentuan paksa badan;
14. publikasi kepailitan;
15. penundaan kewajiban pembayaran utang oleh Kreditor; dan
16. kepailitan lintas batas negara (*cross border insolvency*).

Seiring dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat terdapat, beberapa ketentuan dalam UU KPKPU yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan yang ada karena permasalahan norma UU KPKPU, perkembangan peraturan perundang-undangan yang terkait, dan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi sehingga mendorong perlunya penyempurnaan terhadap ketentuan UU KPKPU.

Untuk melakukan penyempurnaan UU KPKPU maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu dilakukan penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (RUU KPKPU).

## **B. Identifikasi Masalah**

Adapun identifikasi masalah dalam penyusunan Naskah Akademik ini, adalah:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam penyelenggaraan kepailitan dan PKPU berdasarkan UU KPKPU dan bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Apa urgensi dilakukan perubahan terhadap UU KPKPU sebagai solusi atas permasalahan kepailitan dan PKPU?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis perubahan UU KPKPU?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, dan jangkauan serta arah pengaturan perubahan UU KPKPU?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU KPKPU, adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan kepailitan dan PKPU dan upaya mengatasi permasalahan yang ada.
2. Merumuskan urgensi dilakukan perubahan terhadap UU KPKPU sebagai solusi atas permasalahan kepailitan dan PKPU.
3. Merumuskan landasan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis perubahan UU KPKPU.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, dan jangkauan serta arah pengaturan perubahan UU KPKPU.

Sedangkan kegunaan penyusunan Naskah Akademik RUU KPKPU adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan perubahan UU KPKPU.

## **D. Metode Penyusunan Naskah Akademik**

### **1. Tipe penelitian**

Dalam melakukan penyusunan Naskah Akademik dilakukan penelitian/pengkajian terhadap permasalahan pelaksanaan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang, dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif melalui studi kepustakaan dengan menelaah data sekunder, berupa peraturan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, dan hasil penelitian, pengkajian, serta referensi lainnya yang berkaitan dengan permasalahan. Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan kegiatan partisipasi publik melalui diskusi publik (*public discussion*), diskusi terfokus (*focus group discussion*), portal partisipasi publik, dan rapat dengan pemangku kepentingan UU KPKPU untuk mempertajam kajian dan analisis dalam penyusunan naskah akademik.

Untuk memecahkan masalah serta menuangkan substansi dalam naskah akademik ini dilakukan penelitian dan pengkajian. Penelitian dalam naskah akademik ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan terkait dengan kepailitan dan PKPU. Dalam kaitan ini dilakukan kajian terhadap praktek mengenai kepailitan dan PKPU. Pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan secara substansif pengaturan dan pelaksanaan di negara Indonesia dengan negara lain ataupun pada bidang lain sebagai pembanding.

### **2. Jenis Data dan Cara Perolehannya**

#### **a. Penelitian Kepustakaan**

Pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan penelitian kepustakaan

dilakukan dengan menggunakan studi dokumen, yang sumber datanya diperoleh dari:

1) Bahan hukum primer:

Bahan-bahan hukum yang mengikat berupa Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, serta dokumen hukum lainnya. Peraturan perundang-undangan yang dikaji secara hierarkis sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang beserta peraturan perundang-undangan pelaksanaannya;
- c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- d) Peraturan Perundang-undangan bidang perbankan, perseroan terbatas, ketentuan umum perpajakan, dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya;
- e) Peraturan Mahkamah Agung dan Surat Edaran Mahkamah Agung yang terkait terkait dengan penyelesaian kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang;
- f) Putusan Mahkamah Konstitusi;
- g) Jurisprudensi putusan Mahkamah Agung
- h) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti risalah sidang, dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai media, termasuk Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kepailitan menjadi Undang-Undang yang telah dicabut dan juga Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, dalam rangka inventarisasi perbandingan dan mendapatkan

maksud pembuat undang-undang dalam membuat pengaturan pasal demi pasal.

2) Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum yang dipergunakan untuk melengkapi data penelitian.

b. Penelitian Lapangan

Untuk menunjang akurasi data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dilakukan penelitian empiris guna memperoleh info langsung dari sumbernya (data primer), dimana informasi diperoleh melalui diskusi publik dan diskusi terfokus yang dilakukan secara terstruktur dengan narasumber yang berkompeten dan representatif.

c. Analisis Data

Pengolahan data dalam naskah ini dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan hukum tertulis yang telah terkumpul diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan *content analysis* secara sistematis terhadap dokumen bahan hukum dan dikomparasikan dengan informasi narasumber, sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.

## BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

### A. Kajian Teoretis

#### 1. Tujuan Kepailitan

Dalam kepailitan, seorang Debitor hanya dapat dinyatakan *pailit* oleh Pengadilan apabila Debitor telah dalam keadaan tidak membayar utang-utangnya kepada Kreditor atau tidak mampu membayar utang-utangnya (*insolven*). Debitor yang tidak membayar utang-utangnya ataupun insolven harus dimohonkan kepailitannya terlebih dahulu kepada Pengadilan<sup>2</sup> untuk dinyatakan pailit dan dilakukan sita umum atas semua kekayaan Debitor pailit yang Pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas<sup>3</sup>.

Kepailitan sebagai sita umum atas semua harta kekayaan Debitor untuk pembayaran utang kepada Kreditor berfungsi sebagai pranata hukum penyelesaian utang dan memberikan perlindungan hukum baik kepada Debitor dan Kreditor. Levinthal, sebagaimana yang dikutip dalam Sutan Remy Sjahdeini, menyatakan kepailitan memiliki 3 (tiga) tujuan umum. *Pertama*, hukum kepailitan mengamankan dan membagi hasil penjualan harta milik Debitor secara adil kepada semua Kreditornya. *Kedua*, adalah mencegah agar Debitor yang insolven tidak merugikan kepentingan Kreditornya. *Ketiga*, memberikan perlindungan kepada Debitor yang beriktikad baik dari para Kreditornya<sup>4</sup>.

Kepailitan, selain merupakan cara dalam menyelesaikan persoalan utang piutang itu sendiri juga

---

<sup>2</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan, Memahami Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Edisi Kedua, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 3

<sup>3</sup> Pasal 1 *Angka 1* UU KPKPU

<sup>4</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Op.cit*, hlm 4

mempunyai dampak terhadap dimensi ekonomi sosial. Frank H. Easterbrook menyatakan “*Corporate bankruptcy has two function: (1) to deliver the penalty for failure by forcing a wrapping up when a business cannot pay its debt; and (2) to reduce the social cost of failure*”.<sup>5</sup> Sementara itu dalam teori hukum kepailitan modern menyatakan bahwa dalam kepailitan yang terpenting adalah dalam rangka mengatur kondisi ekonomi secara keseluruhan. Kevin J. Delaney yang menyitir pendapat dari Tremain menyatakan bahwa: “*the true purpose of modern bankruptcy law is not to punish or deal with some conduct on the part of the debtor, but rather to administer a situation or condition whose economic incidents are of paramount concern*.”<sup>6</sup>

Sebagai lembaga sita umum dalam penyelesaian utang Debitor, kepailitan dipandang sebagai jalan keluar bagi permasalahan utang piutang antara Debitor dengan para Kreditor. Ricardo Simanjuntak berpandangan bahwa lembaga kepailitan sebagai jalan keluar yang bersifat komersial dari persoalan utang piutang yang menghimpit Debitor apabila sudah tidak mampu lagi untuk membayar utang-utangnya tersebut kepada para Kreditor. Sehingga keadaan jatuh tempo ini sudah disadari oleh Debitor dan dimungkinkan dilakukannya pengajuan permohonan pailit terhadap dirinya sendiri (*voluntary petition for self bankruptcy*) atau apabila Debitor dikemudian hari tidak mampu lagi membayar utangnya yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih (*involuntary petition for self bankruptcy*) permohonan pailit diajukan oleh Kreditor.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Frank H. Easterbrook, *Op.cit.*, hlm. 405.

<sup>6</sup> Kevin J. Delaney, *Op. Cit.*, hlm. 17.

<sup>7</sup> Ricardo Simanjuntak, “*Esensi Pembuktian Sederhana dalam Kepailitan*”, Dalam: emmy Yujhassarie (ed), Undang-Undang kepailitan dan Perkembangannya, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, 2005, hlm. 55-56.

## 2. Teori Struktur Kreditor alam Kepailitan

Kreditor adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau Undang-Undang yang dapat ditagih di muka Pengadilan.<sup>8</sup> Menurut UU KPKPU, struktur Kreditor dalam kepailitan ditentukan berdasarkan urutan prioritas haknya untuk memperoleh pelunasan piutang terhadap Kreditor lain, yaitu:<sup>9</sup>

### a. Kreditor Konkuren

Kreditor konkuren (*unsecured creditor*) diatur dalam Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat sebagai KUHPerdata). Kreditor konkuren merupakan para Kreditor dengan hak *pari passu prorata parte*<sup>10</sup> yang artinya adalah para Kreditor secara bersama-sama memperoleh pelunasan atas piutangnya tanpa ada yang didahulukan, yang dibagi secara proporsional berdasarkan besarnya piutang masing-masing. Kreditor ini lazim disebut dengan Kreditor biasa atau Kreditor tanpa hak jaminan atau hak diutamakan.

### b. Kreditor Separatis

Kreditor separatis (*secured creditor*) adalah Kreditor pemegang hak jaminan kebendaan yang menurut Pasal 1133 KUHPerdata mempunyai hak untuk didahulukan dari Kreditor konkuren karena memegang hak jaminan kebendaan berupa gadai dan hipotik. Lebih lanjut, Pasal 1134 ayat (2) KUHPerdata menegaskan bahwa gadai dan hipotik

---

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 2 UU KPKPU

<sup>9</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Ed. 2, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016, hlm. 13-15.

<sup>10</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan: Memahami Faillissementsverordening Juncto Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998*, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 2002, hlm. 11.

lebih tinggi daripada hak istimewa.<sup>11</sup> Menurut Mariam Darus Badrul zaman, Kreditor ini memiliki hak didahulukan dan kedudukannya sebagai Kreditor separatis.<sup>12</sup> Sudargo Gautama berpendapat, bahwa mereka ini karena sifatnya pemilik suatu hak yang dilindungi secara preferen dapat mengeksekusi hak mereka seolah-olah tidak terjadi kepailitan.<sup>13</sup> Hal ini didukung dengan pendapat Munir Fuady yang berpendapat bahwa kedudukan Kreditor separatis sangat tinggi, lebih tinggi dari Kreditor yang diistimewakan lainnya.<sup>14</sup> Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya disingkat sebagai UUHT) dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia (selanjutnya disingkat sebagai UU Fidusia), Kreditor separatis yang memiliki tagihan yang dijamin dengan hak tanggungan dan hak fidusia memiliki kedudukan yang harus didahulukan juga daripada Kreditor konkuren.

### c. Kreditor Preferen

Kreditor preferen adalah Kreditor yang oleh Undang-Undang semata-mata karena sifat piutangnya mendapatkan pelunasan terlebih dahulu. Kreditor preferen mempunyai hak istimewa sebagaimana tercantum dalam Pasal 1133 KUHPerduta, yaitu suatu hak yang oleh Undang-

- 
- <sup>11</sup> Hukum Online (d), "*Perbedaan Antara Kreditor Separatis dengan Kreditor Konkuren*", <<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl1998/perbedaan-antara-kreditor-separatis-dengan-kreditor-konkuren>>, diakses pada 22 Agustus 2017 pukul 15.25 WIB.
- <sup>12</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Bab-Bab Tentang Creditverband, Gadai dan Fidusia*, Bandung: PT. Citra Aditia Bakti, 1991, hlm. 17.
- <sup>13</sup> Gautama, *Op. cit.*, hlm. 78.
- <sup>14</sup> Munir Fuady (a), *Hukum Pailit Dalam Teori dan Praktek*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 105.

Undang diberikan kepada seorang berpiutang sehingga tingkatnya lebih tinggi daripada orang berpiutang lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya.<sup>15</sup> Namun demikian, berdasarkan Pasal 1134 KUH Perdata kedudukannya lebih rendah dari gadai dan hipotek. Kreditor preferen terdiri dari Kreditor preferen khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 1139 KUH Perdata, dan Kreditor preferen umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1149 KUH Perdata.

Dari penjabaran di atas, dapat diketahui bahwa bagi setiap Kreditor pemegang hak jaminan, baik pemegang gadai, fidusia, hak tanggungan, maupun hipotik telah dijamin haknya oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih khusus mengenai masing-masing jaminan kebendaan. Kreditor pemegang hak jaminan telah diberikan hak istimewa berupa *droit de preference*, yaitu Kreditor pemegang hak jaminan diberi prioritas agar piutangnya dibayar terlebih dahulu sebelum piutang para Kreditor konkuren dilunasi dari hasil penjualan aset Debitor, serta hak Kreditor pemegang hak jaminan telah terjamin untuk memperoleh pelunasan dari hasil penjualan hak jaminannya.

### 3. Utang Kepailitan

Menurut P. Sugarda, kata “kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang” adalah segala bentuk prestasi, baik itu berupa kewajiban menyerahkan sesuatu, berbuat sesuatu, maupun tidak berbuat sesuatu asal dapat dinyatakan dalam jumlah uang, dapat disebut sebagai utang<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Kartini Muljadi, *Kreditor Preferens dan Kreditor Separatis Dalam Kepailitan*, Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005, hlm 164-165.

<sup>16</sup> P. Sugarda, *Jurnal Hukum Bisnis Volume 17*, Januari 2002, hlm 43.

Sejalan dengan Pasal 1233 KUH Perdata, Jerry Hoff berpendapat, kewajiban atau utang dapat timbul baik dari kontrak atau dari Undang-Undang. Ada kewajiban untuk memberi sesuatu, berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu. Kreditor berhak atas pelunasan kewajiban oleh Debitor, dan Debitor diwajibkan untuk melaksanakan kewajibannya.<sup>17</sup> Menurut Sutan Remy Sjahdeni, utang yang dimaksud dalam UU KPKPU adalah bukan tiap kewajiban Debitor kepada Kreditor, tetapi hanya sepanjang kewajiban itu dinyatakan dengan sejumlah uang, baik kewajiban itu timbul karena perjanjian apapun atau karena ditentukan oleh Undang-Undang (misalnya kewajiban membayar pajak yang ditetapkan oleh UU Pajak), atau karena berdasarkan putusan Hakim yang telah berkekuatan hukum tetap.<sup>18</sup>

Dalam *U.S. Bankruptcy Code* utang disebut sebagai *claim* dan diartikan sebagai hak atas pembayaran dan hak atas ganti rugi yang muncul dari wanprestasi terhadap hak atas pembayaran.<sup>19</sup> Dalam proses acara kepailitan konsep utang sangat menentukan, dikarenakan tanpa adanya syarat utang terpenuhi tidak mungkin permohonan kepailitan akan dapat diperiksa. Dengan demikian, utang merupakan *raison d'être* dari kepailitan.

---

<sup>17</sup> Jerry Hoff, *Undang-undang Kepailitan di Indonesia* (penerjemah kartini Muljadi), PT. Tata Nusa, Jakarta, 2000, hlm 18.

<sup>18</sup> Kartini Muljadi dalam Sutan Remy, *Pengertian Utang dalam Kepailitan*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 17, hal. 55.

<sup>19</sup> Disebutkan dalam *U.S. Bankruptcy Code* Section 5 (a) dan (b) yang berbunyi sebagai berikut: “The term “claim” means: (a) right to payment, whether or not such right is reduced to judgment, liquidated, unliquidated, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, legal, equitable, secured, or unsecured; or (b) right to an equitable remedy for breach of performance if such breach gives rise to a right to payment, whether or not such right to an equitable remedy is reduced to judgment, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, secured, or unsecured”.

Utang yang tidak dibayar merupakan dasar utama adanya kepailitan. Sebagai faktor utama kepailitan, sangat penting sekali untuk dikaji lebih lanjut prinsip yang mendasari norma utang tersebut. Utang dalam kepailitan di Amerika Serikat disebut dengan *claim*. Robert L. Jordan mengartikan *claim* diartikan sebagai:<sup>20</sup>

- (1) *Right to payment, whether or not such right is reduced to judgment liquidated, unliquidated, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, legal, equitable, secured or unsecured; or*
- (2) *Right to an equitable remedy for breach of performance if such breach gives rise to a right to payment, whether or not such right to an equitable remedy is reduced to judgment, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, secured or unsecured.*

Ned Waxman membedakan definisi *claim* dengan *debt*. *Claim* diartikan sebagaimana dikutip oleh Robert Jordan,

*“Claim is a right to payment, even if it is unliquidated, disputed, or contingent, it also includes the “right to an equitable remedy for breach of performance if such breach gives to right to payment”. Sedangkan debt diartikan “a debt defined as liability an a claim”.*<sup>21</sup>

Sutan Remy Sjahdeini menyatakan bahwa klaim (*claim*) menurut *Bankruptcy Code* Amerika mengharuskan adanya *right to payment*. Suatu *right to payment* dapat merupakan *claim* sekalipun berbentuk *contingent*, *unliquidated*, dan *unmatured*. Dengan demikian, apabila kewajiban Debitor tidak menimbulkan suatu *right to payment* maka kewajiban Debitor tersebut tidak dapat digolongkan suatu *claim*.

---

<sup>20</sup> Ulang Mangun S, *Op., Cit*, hlm 29

<sup>21</sup> Ned Waxman, *Op., cit.*, hlm 6

Selanjutnya Sutan Remy Sjahdeini menyatakan bahwa berdasarkan bahasa yang dipakai oleh Undang-Undang itu dan sejarah legislatif (*legislative history*), praktis semua Pengadilan berpendapat bahwa definisi *claim* itu sangat mahal.<sup>22</sup>

Demikian pula dengan konsep utang dalam hukum kepailitan Belanda yang juga diberlakukan di Indonesia dengan asas konkordansi yang menyatakan, utang adalah suatu bentuk kewajiban untuk memenuhi prestasi dalam suatu perikatan. Sejalan dengan hal tersebut, Fred B.G. Tumbuan menyatakan bahwa dalam hal seseorang karena perbuatannya atau tidak melakukan sesuatu mengakibatkan dirinya mempunyai kewajiban membayar ganti rugi, memberikan sesuatu atau tidak memberikan sesuatu, maka pada saat itu juga pihak tersebut mempunyai utang, dan mempunyai kewajiban melakukan prestasi. Jadi utang sama dengan prestasi.<sup>23</sup>

#### 4. Keadaan Tidak Mampu Membayar Utang (Insolvensi)

Mengenai keadaan tidak mampu membayar, Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU menyatakan syarat kepailitan harus memenuhi unsur adanya suatu utang yang tidak dibayar lunas yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih. Mengenai hal tersebut, Sutan Remy Sjahdeini menyatakan insolvensi Debitor merupakan syarat agar Debitor dapat dimohonkan kepailitan, atau dapat disebut suatu kondisi keadaan finansial.<sup>24</sup> Sedangkan insolvensi menurut UU KPKPU<sup>25</sup> merupakan suatu keadaan dimana Debitor dalam tidak mampu membayar utang-utangnya.

---

<sup>22</sup> Ulang Mangun S, *Op., Cit*, hlm 29

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm, 30

<sup>24</sup> Sutan Remy Sjahdeini, Tinjauan Terhadap UU 37 Tahun 2004 tentang KPKPU, bahan presentasi yang disajikan pada hari Kamis 7 September 2017 di BPHN, kepada Tim Penyusunan NA RUU KPKPU

<sup>25</sup> Penjelasan Pasal 57 ayat (1) UU KPKPU

Berdasarkan hal tersebut di atas, secara teori terdapat dua jenis insolvensi<sup>26</sup>:

- a) *Balance sheet insolvency*, merupakan suatu keadaan ketidakmampuan Debitor untuk membayar utang-utangnya, dimana nilai semua utang melebihi nilai semua asetnya. Atau lazim disebut nilai utang Debitor melebihi nilai asetnya.
- b) *Cash flow insolvency*, merupakan suatu keadaan finansial dimana Debitor tidak mampu membayar utang-utangnya akibat adanya keadaan sesaat dari keuangan Debitor, karena Debitor tidak dapat membayar utang-utangnya setelah jatuh waktu dan dapat ditagih, atau karena pada saat itu Debitor tidak memiliki atau tidak cukup memiliki likuiditas untuk membayar utang atau utang-utangnya tersebut. Kondisi *cash flow insolvency* dimana Debitor mengalami defisit arus kas (*cash flow defisit*), yaitu arus kas keluar (*cash out flow*) lebih besar daripada arus kas masuk (*cash in flow*). Hal ini terjadi *mismatch* (ketimpangan) antara jumlah arus masuk pendapatan dan arus pengeluaran karena jumlah arus keluar lebih kecil daripada arus masuk.

Seharusnya Debitor yang dapat dimohonkan pailit kepada Pengadilan Niaga hanya Debitor yang telah mengalami mengalami *balance sheet insolvency*, dan bukan mengalami *cash flow insolvency*.

Insolvensi atau suatu keadaan Debitor tidak mampu membayar utang dapat diartikan juga sebagai suatu kegagalan. Pailit sebagai kegagalan dapat diartikan dalam beberapa arti yaitu kegagalan ekonomi (*economy failure*) dan kegagalan keuangan (*financial failure*). Kegagalan ekonomi berarti bahwa perusahaan ini memiliki tingkat laba yang lebih kecil dari kewajiban. Kegagalan ekonomi terjadi apabila arus kas sebenarnya dari perusahaan tersebut jauh di bawah arus kas yang

---

<sup>26</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Op.,Cit.*

diharapkan. Sedangkan kegagalan keuangan dapat diartikan sebagai keadaan insolvensi, yaitu dalam ukuran sebagai kekayaan bersih negatif dalam neraca konvensional atau nilai sekarang dari arus kas yang diharapkan lebih kecil dari kewajiban.<sup>27</sup>

Mengenai pengertian tidak mampu membayar dan tidak mau membayar, diungkapkan oleh H. Man S. Sastrawidjaja, yang menyatakan bahwa:<sup>28</sup>

“keadaan tidak mampu membayar adalah keadaan dimana Debitor memang tidak memiliki dana atau tidak mencukupi untuk melunasi utangnya, sedangkan tidak mau membayar adalah keadaan dimana Debitor memiliki dana yang cukup untuk melaksanakan kewajibannya, hanya saja Debitor kemungkinan mempunyai pertimbangan tertentu sehingga tidak melakukan pembayaran”.

Oleh karena itu, terdapat kemungkinan dimana Debitor yang berhenti membayar utangnya kemudian dinyatakan pailit padahal asetnya cukup banyak,<sup>29</sup> Debitor tersebut dinyatakan pailit karena berhenti membayar utang-utangnya dan bukan dikarenakan tidak mampu, melainkan tidak mau membayar karena alasan-alasan tertentu, seperti contohnya dikarenakan Kreditor juga memiliki kewajiban terhadap Debitor.

Mengenai dapat atau tidaknya Debitor dinyatakan pailit, Louis E. Levinthal menyatakan, terdapat 2 (dua) keadaan yang harus dipenuhi untuk dapat menarik aset

---

<sup>27</sup> Adnan Muhamad Akhyar dan Eha Kurniasih, “Analisis Tingkat Kesehatan Perusahaan Untuk Memprediksi Potensi Kebangkrutan dengan Pendekatan Altman,” *Kasus Pada Sepuluh Perusahaan di Indonesia Jurnal Akutansi dan Auditing Indonesia*, (2000), hlm. 137.

<sup>28</sup> Man S. Sastrawidjaja, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, ed. 1, cet.1, (Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2006), hlm. 18

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 88

milik Debitor secara kolektif atau dapat dikatakan untuk dapat mempailitkan Debitor, yaitu:<sup>30</sup>

- a) Insolvensi, yakni keadaan dimana jumlah aset yang dimiliki oleh Debitor lebih sedikit dari jumlah utang yang dimilikinya terhadap para Kreditor. Pada dasarnya ketika Debitor memiliki jumlah utang yang seimbang dengan jumlah aset yang dimilikinya, tidak ada yang perlu dikhawatirkan dan tidak perlu terdapat aturan yang dibuat untuk mengatur kepentingan Kreditor dalam melindungi haknya. Namun, ketika jumlah aset Debitor ini tidak mencukupi sehingga tidak dapat membayar utang-utang tersebut, maka kondisi Debitor haruslah diperbaiki.
- b) Terdapat Kreditor yang berjumlah lebih dari satu (*plural*). Jumlah Kreditor ini baik yang sudah ada (*actual creditor*), maupun Kreditor yang mungkin akan ada di kemudian hari (*potential creditor*) merupakan akar dari permasalahan kepailitan.

## 5. Pembuktian Sederhana

Sistem hukum pembuktian yang dianut di Indonesia adalah sistem tertutup dan terbatas di mana para pihak tidak bebas mengajukan jenis atau bentuk alat bukti dalam proses penyelesaian perkara. Undang-undang telah menentukan secara tegas apa saja yang sah dan bernilai sebagai alat bukti. Pembatasan kebebasan juga berlaku bagi Hakim, di mana Hakim tidak bebas dan leluasa menerima apa saja yang diajukan para pihak sebagai alat bukti. Apabila pihak yang berperkara mengajukan alat bukti di luar ketentuan yang ada di dalam undang-undang yang mengatur, Hakim harus menolak dan mengesamping-

---

<sup>30</sup> Louis E. Levinthal, "The Early History of Bankruptcy Law", *University of Pennsylvania Law Review* (1918), hlm. 225-227.

kannya dalam penyelesaian perkara.<sup>31</sup> Pembuktian Sederhana dalam kepailitan berpedoman kepada prinsip pembuktian pada umumnya dalam hukum keperdataan yang ditentukan dalam Pasal 163 Reglemen Indonesia Baru (HIR), yang menyatakan bahwa: “*Barang siapa menyatakan mempunyai hak atas suatu barang, atau menunjuk suatu peristiwa untuk meneguhkan haknya, ataupun menyangkal hak orang lain, maka orang itu harus membuktikannya.*” Untuk meneguhkan hak seseorang atau untuk membantah hak orang lain, undang-undang menentukan alat-alat bukti yang dapat diajukan dalam proses penyelesaian perkara perdata adalah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 164 HIR yang terdiri dari bukti tertulis, bukti saksi, persangkaan, pengakuan, dan sumpah.<sup>32</sup>

Dalam suatu perkara perdata kebenaran yang hendak dicari dan diwujudkan Hakim adalah kebenaran formil (*formeel waarheid*). Sedangkan menurut Yahya Harahap, salah satu faktor kesulitan dalam menemukan dan mewujudkan kebenaran disebabkan karena fakta dan bukti yang diajukan para pihak tidak dianalisis dan dinilai oleh ahli (*not analyzed and appraised by experts*). Terkadang bukti keterangan yang disampaikan saksi penuh emosi atau prasangka yang berlebihan. Bahkan dalam kenyataan, kebenaran yang dikemukakan dalam alat bukti sering mengandung dan melekat unsur dugaan dan prasangka, kebohongan, dan kepalsuan. Akibat keadaan ini, putusan yang dijatuhkan Hakim tidak terkandung kebenaran hakiki, tetapi kebenaran yang mengandung prasangka, kebohongan dan kepalsuan. Disebabkan pembuktian dalam perkara merupakan bagian yang sangat kompleks dalam proses litigasi, dan berkaitan dengan kemampuan mere-

---

<sup>31</sup> Harahap, M.Y. Hukum acara perdata. Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm 554-555

<sup>32</sup> Juanda, H.E. Kekuatan alat bukti dalam perkara perdata menurut hukum positif Indonesia. Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, 2016, hlm 27-46.

konstruksi kejadian atau peristiwa masa lalu, maka bisa dipahami bahwa pembuktian memiliki sifat yang sangat *complicated* (tidak sederhana, menyulitkan).<sup>33</sup>

Sedangkan sistem pembuktian di dalam Hukum Kepailitan Indonesia menerapkan prinsip adanya pembuktian sederhana. Pembuktian secara sederhana lazim disebut dengan pembuktian secara sumir.<sup>34</sup> Pembuktian yang sederhana atau sumir yang dalam bahasa Belanda *Summier* atau *Summierlijk* merupakan proses peradilan yang diperpendek, tanpa keterangan tertulis dari kedua belah pihak tanpa pembuktian yang terperinci dan teliti. Pembuktian secara sederhana atau sumir merupakan asas dalam proses kepailitan untuk mewujudkan penyelesaian utang piutang secara cepat, adil, terbuka dan efektif sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU dimana diperlukan waktu yang cepat, tidak berkepanjangan dan berlarut-larut.<sup>35</sup> Istilah sederhana merupakan lawan kata dari istilah kata *complicated*<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> M Yahya Harahap, *Opcit*, hlm 497

<sup>34</sup> Victorianus M.H. Randa Puang, "*penerapan asas pembuktian sederhana dalam penjatuhan putusan pailit*", (tesis magister kenotariatan universitas sumatera utara, medan, 2006), hlm. Iii.

<sup>35</sup> Fochema Andrea 1977 : 553, dalam Nenny Yulianny, "*Kajian Penyelesaian Perkara Utang Piutang Putusan Pengadilan Niaga dalam Hubungannya dengan Pengertian Sumir Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan*", Tesis, Semarang, Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2005, hlm. 22- 23.

<sup>36</sup> Istilah complicated juga ditemui dalam penalaran yang dilakukan oleh hakim Pengadilan Niaga Kota Medan dalam Putusannya No. 02 / Pailit / 2009 / PN. Niaga / Medan, tanggal 12 Nopember 2009, dalam perkara pailit antara PT. Berkah Sawit Sumatera (Pemohon) melawan PPP (Pacipik Palmindo Industri) dan 63 Debitor lainnya (Termohon). Perkara pailit yang dimohonkan oleh PT. Berkah Sawit Sumatera (Pemohon) ditolak oleh Majelis Hakim Pengadilan Niaga Medan dengan pertimbangan bahwa permohonan pernyataan pailit dalam perkara ini pembuktiannya tidak lagi bersifat sederhana sebagaimana disyaratkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU, melainkan bersifat complicated sehingga lebih tepat apabila permohonan dari Pemohon ini diajukan melalui gugatan perdata biasa.

atau rumit. Bahwa kata “sederhana” dimaksudkan suatu proses beracara yang tidak “*complicated*” (tidak rumit).<sup>37</sup>

Pembuktian sederhana merupakan suatu syarat absolut yang membatasi kewenangan dari Pengadilan Niaga dalam upaya membuktikan apakah seorang Debitor yang dimohonkan pailit tersebut terbukti mempunyai sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, serta tidak dapatnya Debitor tersebut untuk melunasi utangnya yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.<sup>38</sup> Oleh karena itu, yang harus dibuktikan sebelum putusan Hakim adalah fakta atau peristiwanya karena bagi Hakim dalam mengadili perkara yang dipentingkan adalah faktanya bukan hukumnya dan hukumnya tidak perlu diberitahukan atau dibuktikan sesuai dengan azas *ius curia novit* karena Hakim dianggap tahu akan hukumnya. Hakim harus mengabulkan permohonan pailit yang diajukan oleh debitor jika ternyata berdasarkan pembuktian berdasarkan fakta dan peristiwanya yang diajukan oleh debitor ternyata telah memenuhi Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU.<sup>39</sup>

Pengaturan mengenai pembuktian sederhana dalam kepailitan di Indonesia sudah dimulai pada masa berlakunya *Faillissements Verordening* (FV), yaitu diatur di dalam Pasal 5 ayat (5) FV. Namun, pembuktian sederhana ini dalam prakteknya kerap menimbulkan kerugian bagi pihak Kreditor. Debitor yang tidak beritikad baik dapat dengan mudah memohon

---

<sup>37</sup> Setiawan, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, (Bandung : Alumni, 1992), hlm. 359.

<sup>38</sup> Emmy Yuhassarie, *ed., undang-undang kepailitan dan perkembangannya: prosiding rangkaian lokakarya terbatas masalah-masalah kepailitan dan wawasan hukum bisnis lainnya*, cet. 2, (jakarta: pusat pengkajian hukum, 2005), hlm. 52.

<sup>39</sup> Fochema Andrea 1977 : 553, dalam Nenny Yulianny, *Opcit* 2005, hlm. 22- 23

kepailitan atas dirinya sendiri sepanjang Debitor tersebut memenuhi syarat untuk dinyatakan pailit.<sup>40</sup> Menurut Sudargo Gautama, bila melihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (5) FV mudah untuk mengabulkan permohonan pailit bagi Kreditor yang mengajukan permohonan pailit Debitor, karena di dalam pasal ini diatur bahwa permohonan pailit harus dipenuhi apabila Kreditor dapat menyatakan atau membuktikan hak menagihnya ini secara *summier* atau sederhana.<sup>41</sup> Pendapat yang berkembang berkaitan dengan pembuktian sederhana pada masa FV antara lain pembuktian tentang debitur dalam keadaan berhenti membayar harus dilakukan secara sederhana (*summier*). Artinya, Pengadilan di dalam memeriksa permohonan pernyataan pailit tidak perlu terikat dengan sistem pembuktian dan alat-alat bukti yang ditentukan dalam hukum acara perdata.<sup>42</sup>

Pembuktian sederhana yang diatur di dalam FV kemudian diubah dengan dikeluarkannya Perpu Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kepailitan (*Faillissement Verordening*) yang di dalam Pasal 6 ayat (3) menyatakan bahwa:

“Permohonan pernyataan pailit harus dikabulkan apabila terdapat fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana bahwa persyaratan untuk dinyatakan pailit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) telah terpenuhi.”

---

<sup>40</sup> Robert Sunarmi, Dedi Harianto, dan T. Keizerina Devi Azwar, “Konsep utang dalam hukum hukum kepailitan dikaitkan dengan pembuktian sederhana (studi putusan no: 04/pdt.sus.pailit/2015/pn.niaga.jkt.pst)”, *usu law journal* vol. 4 no. 4 (oktober 2016), hlm. 33.

<sup>41</sup> Sudargo Gautama, *komentar atas peraturan kepailitan baru untuk indonesia*, (bandung: citra aditya bakti, 1998), hlm. 31.

<sup>42</sup> Nelson Kapoyos Lembaga Studi Hukum Indonesia, Konsep Pembuktian Sederhana Dalam Perkara Kepailitan Kajian Putusan Nomor 125 Pk/Pdt.Sus-Pailit/2015, *Jurnal Yudisial* Vol. 10 No. 3 Desember 2017: hlm 331 - 346

Perpu Nomor 1 Tahun 1998 memberikan penjelasan tentang pembuktian sederhana sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 6 ayat (3) sebagai berikut: “Yang dimaksud dengan pembuktian secara sederhana adalah lazim juga yang disebut dengan pembuktian secara sumir. Dalam hal pernyataan pailit diajukan oleh Kreditor, pembuktian mengenai hak Kreditor untuk menagih dilakukan secara sederhana.”

Mengenai pembuktian sederhana, Sudargo Gautama menegaskan, apabila memperhatikan ketentuan pembuktian sederhana yang dianut dalam Pasal 6 ayat (3) Perpu Nomor 1 Tahun 1998 jo. UU Kepailitan 1998, pernyataan pailit sangat mudah untuk diperoleh. Bahkan permintaan pailit ini harus dikabulkan dan tidak dapat ditolak, jika ketentuan dalam Pasal 6 ayat (3) tersebut dilihat secara harafiah (*letterlijk*).<sup>43</sup>

#### 6. Kepailitan Lintas Negara (*Cross Border Insolvency*)

Perkembangan bisnis lintas negara telah membawa dampak munculnya transaksi bisnis internasional yang memungkinkan seseorang dapat memiliki harta baik aktiva maupun pasiva di beberapa negara. Salah satu bidang hukum yang terkait dengan transaksi bisnis internasional adalah kepailitan lintas negara (*cross-border insolvency*). Istilah *Cross Border Insolvency* sebagaimana disebut oleh penulis Anglo Saxon sebagai *Transnational Insolvency* merupakan mekanisme penyelesaian kepailitan yang menyertakan pihak asing.<sup>44</sup> *Cross Border Insolvency* pada umumnya dapat

---

<sup>43</sup> *ibid.*, hlm. 30.

<sup>44</sup> Laura Hardjaloka, “Kepailitan Lintas Batas Pespektif Hukum Internasional dan Perbandingannya dengan Instrumen Nasional di Beberapa Negara.”, Desember 2015, *Yuridika Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (2015) Vol. 30 (3): 386. <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=466853&val=9641&title=kepailitan%20lintas%20batas%20perspektif%20hukum>

digambarkan sebagai suatu proses kepailitan dimana Debitor yang dinyatakan pailit memiliki aset dan/atau Kreditor lebih dari satu yurisdiksi negara yang berbeda.

Tujuan utama dari adanya kepailitan lintas negara ini adalah efisiensi, membuat seorang Debitor dapat menyelesaikan proses kepailitannya dalam satu kasus yang tergabung daripada mengharuskan pengajuan beberapa proses di setiap yurisdiksi di mana individu atau perusahaan tersebut memiliki utang atau aset<sup>45</sup>. *Cross Border Insolvency* ini digunakan sebagai sebuah instrumen untuk mengatasi hambatan-hambatan yang terjadi dalam penyelesaian kepailitan. Menurut Mutiara Hikmah, kepailitan lintas batas adalah perkara kepailitan yang melintasi batas negara<sup>46</sup>. Mengenai hal ini Roman Tomasic menjelaskan bahwa:

*“Cross-Borders insolvency may occur, for instance, where an insolvent debtor has assets in more than one state, or where creditors are not from the state where the insolvency proceedings are taking place, yet the cross-border insolvency can apply to individuals or corporations.”*<sup>47</sup>

Sedang menurut Philip R. Wood, kepailitan lintas negara adalah *“proceedings override the previous strict territorially of state insolvency proceedings which did not extend to assets located in foreign countries or vice versa.”*<sup>48</sup> Dalam *UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency*, kepailitan lintas negara adalah *“included*

---

[%20internasional%20dan%20perbandingannya%20dengan%20instrumen%20nasional%20di%20beberapa%20negara](#)

- <sup>45</sup> Sefa M. Franken, “Cross Border Insolvency Law: A Comparative Institutional Analysis.”, Maret 2014, Oxford J Legal Studies (2014) Vol. 34 (1): hlm 97.
- <sup>46</sup> Mutiara Hikmah, *Hukum Perdata Internasional Dalam Perkara-Perkara Kepailitan*, Bandung: PT Refika Aditama, 2007 hlm. 11
- <sup>47</sup> Roman Tomasic, *Insolvency Law In The East Asia*, England: Ashgate Publishing Limited, 2005, hlm. 536.
- <sup>48</sup> Philip R Wood, *Principles of International Insolvency*, London: Thomson Sweet & Maxwell, 2007, hlm.179.

*cases where some of the creditors of the debtor are not from the state where the insolvency proceedings is taking place.*" Daniel Suryana mendefinisikan kepailitan lintas negara sebagai kepailitan yang timbul dari suatu transaksi bisnis internasional yang mana terdapat unsur asing (*foreignelements*) di dalamnya, namun bukan berasal dari negara, dimana proses kepailitan tersebut dilakukan dinamakan kepailitan lintas negara (*cross-border insolvency*)<sup>49</sup>.

Dalam *UNCITRAL Model Law on cross Border Insolvency with Guide to Enactment* dituliskan mengenai *cross border insolvency* secara implisit yaitu "*included cases where some of the creditors of the debtors are not from the state where the insolvency proceedings is taking place*". Artinya, bahwa kepailitan lintas negara timbul sebagai akibat dari kepailitan atas transaksi bisnis internasional yang didalamnya terdapat unsur asing namun bukan berasal dari negara tempat proses kepailitan tersebut dilakukan.<sup>50</sup>

*UNCITRAL Model Law* muncul sebagai akibat dari adanya suatu putusan Pengadilan di suatu negara yang tidak dapat dieksekusi di negara lain karena berbenturan dengan prinsip yurisdiksi dan teritorialitas yang diterapkan oleh sebagian besar negara di dunia. Oleh karena itu, banyak pelaku transaksi bisnis internasional yang merasa tidak terjamin dalam memperoleh hak-haknya. Sama halnya dengan kasus-kasus kepailitan yang bersifat lintas batas negara.<sup>51</sup>

Sarana hukum yang tersedia dalam *UNCITRAL Model Law on cross Border Insolvency with Guide to Enactment* diantaranya:<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Daniel Suryana, *Kepailitan Terhadap Badan Usaha Asing* oleh Pengadilan Niaga Indonesia, Bandung: Pustaka Sastra, 2007, hlm 2

<sup>50</sup> Daniel Suryana, *Ibid*, hlm. 2

<sup>51</sup> Subdit hukum internasional, direktorat otoritas pusat dan hukum internasional, *Makalah Kajian Cross Border Insolvency*, 2015.

<sup>52</sup> *ibid*

1. penerimaan Kurator dari negara lain sebagai wakil di Pengadilan;
2. penerimaan putusan kepailitan asing yang patut diakui serta akibat pengakuan;
3. peletakan dasar kerja sama dan koordinasi antar Pengadilan, antar para Kurator, dan Pengurus atau kerja sama melalui sekretariat UNCITRAL.

Tujuannya adalah agar negara-negara melengkapi hukum kepailitannya secara modern, dinamis, dan adil dalam menyelesaikan kasus-kasus kepailitan lintas batas negara. Selain itu untuk mengurangi ketidakpastian dalam perkara kepailitan lintas batas, demi memperlancar penanaman modal dan arus modal lintas negara.

## **B. Kajian Asas/ Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.**

Dalam perubahan UU KPKPU kiranya perlu menerapkan asas/prinsip baru dalam perubahan UU KPKPU, adapun asas/prinsip tersebut antara lain:

### **1. Transparansi**

Peraturan Perundang-undangan kepailitan dan PKPU harus menjamin pelaksanaan pengurusan/pemberesan dilakukan secara transparan dan setiap pihak berhak terhadap informasi yang benar dalam proses pengurusan/pemberesan. Sebagai pranata yang mengatur prosedur pengurusan/pemberesan harta Debitor yang telah dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga, transparansi adalah prinsip utama dan khususnya dalam rapat Kreditor, tujuannya tidak hanya melindungi kepentingan Kreditor namun juga melindungi kepentingan Kreditor yang hadir dalam rapat maupun yang tidak hadir dalam rapat, serta pentingnya pengawasan yang dilakukan oleh Hakim Pengawas. Mengingat begitu pentingnya transparansi

maka UU KPKPU mewajibkan adanya publikasi dan berita acara rapat dalam pelaksanaan setiap rapat.<sup>53</sup>

*Dalam Legislative Guide on Insolvency Law yang ditetapkan UNCITRAL dinyatakan bahwa faktor kunci dalam sistem kepailitan yang efektif dan efisien antara lain adanya transparansi dan dapat diprediksi. Adapun penjelasan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Part I UNCITRAL point 7, sebagai berikut:*<sup>54</sup>

*This will enable potential lenders and creditors to understand how insolvency proceedings operate and to assess the risk associated with their position as a creditor in the event of insolvency. This will promote stability in commercial relations and foster lending and investment at lower risk premiums. Transparency and predictability will also enable creditors to clarify priorities, prevent disputes by providing a backdrop against which relative rights and risks can be assessed and help define the limits of any discretion. Unpredictable application of the insolvency law has the potential to undermine not only the confidence of all participants in insolvency proceedings, but also their willingness to make credit and other investment decisions prior to insolvency. As far as possible, an insolvency law should clearly indicate all provisions of other laws that may affect the conduct of the insolvency proceedings (e.g. labour law; commercial and contract law; tax law; laws affecting foreign exchange, netting and set-off and debt for equity swaps; and even family and matrimonial law).*

*An insolvency law should ensure that adequate information is available in respect of the debtor's situation, providing incentives to encourage the debtor to reveal its positions and, where appropriate, sanctions for*

---

<sup>53</sup> Elyta Ras Ginting, Hukum Kepailitan Rapat-Rapat Kreditor, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.6

<sup>54</sup> UNCITRAL, *Legislative Guide on Insolvency Law, Key Objective Point 7, Ensuring a Transparent and Predictable Insolvency Law that contains incentives for gathering and dispensing information*, hlm 13

*failure to do so. The availability of this information will enable those responsible for administering and supervising insolvency proceedings (courts or administrative agencies, the insolvency representative) and creditors to assess the financial situation of the debtor and determine the most appropriate solution.*

Kedua faktor kunci tersebut akan menjadikan para Kreditor ataupun *potential lenders* memahami bagaimana proses kepailitan berjalan dan dapat mengukur risiko yang terjadi dalam pengurusan/pemberesan kepailitan yang ada yang diharapkan dapat dilakukan penyelesaian yang secara efektif dan efisien serta terjaminnya hak-hak seluruh pihak dengan adanya informasi kepailitan yang dapat diakses serta digunakan oleh setiap pihak yang berkepentingan.

## 2. Universalitas dan Teritorialitas

Ketentuan kepailitan harus memperhatikan asas umum yang dikenal dalam kepailitan, antara lain mengenai asas universalitas dan asas teritorialitas. Asas universalitas merupakan prinsip yang menganggap suatu putusan pailit berlaku diseluruh dunia sehingga putusan pailit yang diucapkan di suatu negara mempunyai akibat hukum dimanapun orang yang dinyatakan pailit mempunyai harta,<sup>55</sup> sedangkan asas teritorialitas merupakan prinsip yang membatasi berlakunya putusan pailit pada suatu daerah negara. Menurut asas ini, kepailitan hanya mengenai bagian-bagian harta benda yang terletak di dalam wilayah negara tempat putusan tersebut ditetapkan.<sup>56</sup>

Menurut ketentuan Hukum Perdata Internasional, keputusan kepailitan memakai prinsip teritorialitas sehingga suatu keputusan pailit yang diucapkan di luar negeri tidak mempunyai akibat hukum di dalam negeri.

---

<sup>55</sup> M. Hadi Subhan, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma dan Praktik di Peradilan*, Jakarta: Prenada Media Group, 2008, hlm 89

<sup>56</sup> *Ibid.* hlm 89

Dengan demikian, dengan dianutnya asas ini maka seorang yang sudah dinyatakan pailit di luar negeri, dapat dinyatakan pailit lagi di Indonesia. Hal ini juga berarti bahwa putusan kepailitan yang telah diucapkan di Indonesia, hanya mempunyai akibat terhadap benda-benda yang terdapat di dalam wilayah negara sendiri.<sup>57</sup>

Di bawah pendekatan teritorialitas terhadap Undang-Undang kepailitan lintas negara, yurisdiksi bergantung pada Pengadilan di masing-masing negara tempat Debitor memiliki aset. Setiap proses kepailitan yang berhubungan dengan negara lain akan menerapkan hukum nasionalnya sendiri terhadap aset Debitor yang berada di yurisdiksinya. Maka, masing-masing negara akan menerapkan ketentuan peraturan distribusi harta pailitnya sendiri untuk pembagian hasil pemberesan yang berada di yurisdiksinya. Kreditor harus mengajukan permohonan di setiap negara bagian dimana proses kepailitan diperkarakan. Pendekatan teritorial ini menjamin bahwa setiap negara dapat menerapkan peraturan dan kebijakannya sendiri untuk aset yang berada di dalam yurisdiksinya<sup>58</sup>.

Dalam penerapan asas universalitas, yurisdiksi diberikan kepada Pengadilan negara di mana pusat kepentingan Debitor berada (*the center of main interest*)<sup>59</sup> sebagai titik pertaliannya (*connecting factor*). Pengadilan yang memiliki yurisdiksi sesuai dengan titik

---

<sup>57</sup> Sudargo Gautama, *Op.Cit.*, hlm 303

<sup>58</sup> Sefa M., "Franken Cross-Border Insolvency Law: A Comparative Institutional Analysis", Maret 2014, Oxford J Legal Studies (2014) Vol. 34 (1): hlm 97

<sup>59</sup> COMI is generally the place where the debtor conducts the administration of his interests on a regular basis as ascertainable by third parties. There is in most cases a rebuttable presumption that a corporate debtor's COMI is the location of its registered office (*article 3, Insolvency Regulation 2000 and Recast Insolvency Regulation and article 16(3), Model Law*). [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-503-3605?service=crossborder&\\_lrTS=20171018163137991&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhccp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-503-3605?service=crossborder&_lrTS=20171018163137991&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhccp=1)

pertalian tersebut akan menjadi Pengadilan tunggal utama (*single main universal insolvency proceeding*) yang memproses perkara kepailitan. Hukum kepailitan negara dimana Pengadilannya memiliki yurisdiksi untuk melaksanakan pemeriksaan tunggal utama tersebut akan berlaku terhadap aset-aset Debitor di manapun aset tersebut berada. Sama halnya dengan kebijakan mengenai distribusi utang negara tersebut akan berlaku terhadap para Kreditor yang berada di luar negeri. Para Kreditor hanya akan mengajukan permohonan sekali kepada Pengadilan utama yang mempunyai yurisdiksi sesuai dengan titik-titik pertaliannya dan terhadap mereka akan hanya berlaku hukum tunggal di negara tersebut. Dalam asas universalitas ini, negara harus setuju untuk menerima dan menerapkan putusan dan aturan dari negara dimana Pengadilan pemeriksa tunggal utama berada (*single main universal insolvency proceeding*) atas aset-aset yang berada di yurisdiksinya.<sup>60</sup>

Selain asas universalitas dan asas teritorialitas sebagaimana dijelaskan di atas, terdapat satu lagi asas yang disebut *modified-universality* atau *qualified-universality*. Dalam asas ini, dianut pencampuran antara prinsip dalam asas universalitas dan prinsip dalam asas teritorialitas. Asas ini berasal dari pemikiran bahwa pemeriksaan pada Pengadilan utama (*central proceeding*) dilengkapi juga dengan pemeriksaan sekunder di Pengadilan lain (*secondary proceeding*). *Secondary proceeding* biasanya adalah tempat dimana proses yang dimulai di yurisdiksi di luar proses persidangan utama dan mencakup aset dari Debitor atau tempat dimana Debitor melakukan kegiatan ekonomi yang permanen,<sup>61</sup> biasanya disebut sebagai

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Secondary Proceedings* dapat berupa tempat selain dari *central proceeding* dimana kegiatan aktif bisnis dengan pihak ketiga dilakukan, bukan hanya tindakan pembayaran atau tindakan administrasi saja,

*foreign non-main proceeding*. *Modified-universality* kadang dipandang sebagai langkah tengah dalam perkembangan dari teritorialitas ke universalitas. Asas ini memiliki beberapa karakteristik yang serupa dengan universalitas sambil mengadopsi sedikit proteksi yang diberikan oleh asas teritorialitas.<sup>62</sup> Asas *modified-universality* berdasarkan hasil konsensus internasional dianggap sebagai pendekatan yang memberikan keuntungan paling besar dari pendekatan dengan asas lain. *Modified-universality* ini telah diadopsi oleh beberapa negara, seperti Swiss dan Amerika Serikat.<sup>63</sup>

### **C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Kepailitan dan PKPU, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.**

Praktik penyelenggaraan UU KPKPU tidak lepas dari beberapa permasalahan krusial sehubungan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat terkait dengan kepailitan dan PKPU. Beberapa permasalahan mengenai praktik penyelenggaraan kepailitan dan PKPU, kondisi dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat adalah sebagai berikut:

#### **1. Syarat Kepailitan**

UU KPKPU menyatakan bahwa pernyataan pailitas debitor didasarkan adanya permohonan yang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal

---

namun *'a place from which economic activities are exercised on the market (ie externally)*. Selanjutnya disebutkan juga bahwa *Secondary Proceeding* adalah bukan hanya tempat dimana kantor/perusahaan berada, namun adalah tempat dimana kegiatan ekonomi dilakukan.<http://blogs.lexisnexis.co.uk/randi/establishment-in-eu-insolvency-a-win-for-territorialists/> diakses september 2017.

<sup>62</sup> Tin Yan Karesha Chan, *"Modified Universality: The Best Model in Regulating Cross Border Insolvency,"* (Tesis University of British Columbia, 2009), hal. 22.  
[http://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/16487/ubc\\_2005-0393.pdf?sequence=1](http://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/16487/ubc_2005-0393.pdf?sequence=1), diakses pada september 2017.

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm 26.

2 ayat (1) UU KPKPU.<sup>64</sup> Mengenai syarat kepailitan dimaksud, Zahrul Rabain berpandangan bahwa “Undang-Undang Kepailitan di Indonesia terlalu mudah mempailitkan perusahaan, karena cukup ada dua Kreditor, satu utang saja tidak dibayar pada tenggat waktu, maka bisa dipailitkan. Syaratnya terlalu *simple* dan Hakim harus memutus itu dalam waktu singkat.” Senada dengan pendapat tersebut, Sutan Remy Sjahdeini menyatakan apabila syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang sangat longgar dengan mudah suatu Debitor yang seharusnya belum dalam keadaan tidak mampu membayar utang-utangnya dinyatakan pailit oleh Pengadilan,<sup>65</sup> maka sistem perekonomian dan bisnis negara yang bersangkutan akan rentan terhadap kehancuran.<sup>66</sup>

Syarat kepailitan sebagaimana dimaksud dalam UU KPKPU turut mendapatkan perhatian oleh Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusan yaitu dalam Putusan Nomor 071/PUU-II/2004 dan Nomor 001-002/PUU-III/2005 yang menyatakan adanya kelalaian pembuat undang-undang dalam merumuskan Pasal 2 ayat (1) dengan tidak adanya persyaratan “tidak mampu membayar”, akibatnya Kreditor dapat dengan mudah mengajukan permohonan pernyataan pailit

---

64 “Debitor dapat dinyatakan pailit apabila memiliki dua Kreditor atau lebih dan tidak dapat membayar sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan Putusan Pengadilan atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih Kreditornya.”

65 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam uji materil UUK PKPU dalam Putusan Nomor 071/PUU-II/2004 dan Nomor 001-002/PUU-III/2005 dalam pertimbangan hukumnya menyatakan longgarnya syarat mengajukan permohonan pailit merupakan kelalaian pembuat undang-undang dalam merumuskan Pasal 2 ayat (1), dengan tidak adanya persyaratan “tidak mampu membayar”, maka Kreditor dapat dengan mudah mengajukan permohonan pernyataan pailit tanpa harus membuktikan bahwa perusahaan dalam keadaan tidak mampu.

66 Sutan Remy Sjahdein, *Op., Cit* hlm 127.

tanpa harus membuktikan terlebih dahulu bahwa perusahaan dalam keadaan tidak mampu.

Penerapan syarat kepailitan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU menimbulkan konsekuensi logis dan efek domino, antara lain:

a. Debitor dapat dinyatakan pailit hanya dengan 1 (satu) utang jatuh waktu sepanjang dapat dibuktikan adanya Kreditor kedua meskipun tagihan Kreditor kedua belum jatuh tempo.<sup>67</sup> Akibat dinyatakan pailit maka seluruh harta kekayaan Debitor dilakukan sita umum untuk pelunasan utang. Konsekuensi logis dari pengaturan ini adalah:<sup>68</sup>

- 1) dengan hanya satu Kreditor sebagai Pemohon pailit bertentangan dengan hakikat dan tujuan diperlukannya UU KPKPU bagi Kreditor.
- 2) Kreditor bukan Pemohon pailit yaitu para Kreditor yang mayoritas, yang tagihannya sudah jatuh tempo atau belum jatuh tempo belum tentu berniat melakukan tindakan hukum untuk mempailitkan Debitor, akan tetapi Debitor sudah diputus pailit oleh Pengadilan hanya dengan satu permohonan pailit dari Kreditor lain dan akibatnya seluruh Kreditor terpaksa ikut mendaftar sebagai Kreditor pailit.
- 3) Meskipun ada 100 (seratus) Kreditor akan tetapi untuk mempailitkan hanya diperlukan 1 (satu) saja Kreditor sebagai Pemohon pailit. Kondisi ini pada akhirnya akan merugikan para Kreditor lain yang kenyataannya tidak mengalami kesulitan atas pelaksanaan pembayaran tagihan Debitor.

Sutan Remy Sjahdeini menegaskan bahwa, pasal ini secara tersirat dapat dimaknai bahwa UUKPKPU tidak melarang pengajuan permohonan pernyataan pailit oleh Kreditor sekalipun besarnya tagihan

---

<sup>67</sup> Hotman Paris Hutapea, *ibid.*

<sup>68</sup> Hotman Paris Hutapea, *Ibid.*

Kreditor Pemohon merupakan porsi yang sangat kecil dibandingkan keseluruhan utang Debitor.<sup>69</sup>

Sehubungan dengan hal di atas, oleh karena itu untuk mencegah timbulnya kesewenang-wenangan Kreditor maka perlu adanya batasan nilai minimum utang untuk melindungi Kreditor lainnya dari adanya permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang yang tidak sebanding dengan nilai utang likuid lainnya.

Kasus yang dialami oleh PT UCI<sup>70</sup> memberikan gambaran kondisi yang tidak seimbang dan tidak adil akibat celah hukum kelemahan UU KPKPU terkait dengan Kreditor, dan tidak adanya upaya mendamaikan antara Pemohon dengan Termohon serta Kreditor-Kreditor lainnya, yang mengedepankan musyawarah dalam penyelesaian pembayaran utang-piutang. Kelemahan ini mengakibatkan dimana setiap Kreditor Pemohon kepailitan dapat mengajukan kepailitan dengan mengabaikan Kreditor-Kreditor lain yang masih melihat prospek

---

<sup>69</sup> Sutan Remy Sjadeini, *Op., Cit*

<sup>70</sup> Salah satu contoh kasus adalah PT United Coal Indonesia (UCI), yang merupakan perusahaan tambang yang memiliki konsesi terbesar di Samarinda, dimana perusahaan tersebut dimohonkan pailit oleh 2 (dua) Kreditor CV Satria Dua Perdana dan CV Exsiss Jaya, dimana gugatan permohonan kepailitan tersebut terdaftar dengan total tagihan sebesar Rp. 219.900.000, - (*dua ratus sembilan belas juta sembilan ratus ribu rupiah*)<sup>70</sup>, sedangkan kewajiban utang lainnya terhadap 160 (seratus enam puluh) Kreditor konkuren dengan total tagihan 207.632.033.062,38 (*dua ratus milyar enam ratus tiga puluh dua juta tiga puluh tiga ribu enam puluh dua rupiah tiga puluh deapan sen*). Oleh karena permohonan yang diajukan oleh kedua perusahaan dengan nilai minimum tersebut, kemudian PT UCI mengajukan sebagai Debitor mengajukan PKPU, walaupun berakhir dengan perdamaian, namun upaya kedua Debitor Pemohon tersebut terus mengajukan upaya hukum untuk membatalkan perdamaian yang telah diupayakan Debitor dengan para Kreditornya, sebagaimana yang tertuang dalam Putusan Nomor 186 K/Pdt. Sus-Pailit/2015, yang isinya menolak kasasi yang diajukan oleh Pemohon yaitu CV. Exiss Jaya dan CV Satria Dua Perdana.

usaha dan lalu lintas pembayaran Debitor yang masih likuid.

Dari sisi Pemohon kepailitan, dalam hal ini adalah Debitor sendiri, UU KPKPU tidak menetapkan kualifikasi adanya persetujuan Kreditor lain sebelum tindakan permohonan kepailitan ataupun PKPU dipilih sebagai jalan penyelesaian utang-utangnya. Seharusnya kepailitan yang dimohonkan kiranya harus mempertimbangkan jumlah piutang yang berdasarkan nilainya bukan kepada jumlah kreditornya. UU KPKPU kiranya menentukan putusan Pengadilan atas permohonan pernyataan pailit yang diajukan oleh Kreditor ataupun Debitor harus berdasarkan persetujuan para Kreditor lain melalui lembaga rapat para Kreditor.<sup>71</sup>

Terkait dengan permasalahan di atas, perlu diatur dengan jalan keluar melalui cara menambahkan jumlah Kreditor lebih dari satu Kreditor. Penambahan jumlah Kreditor, dikarenakan setiap Kreditor memiliki kepentingan terhadap pembayaran dan memiliki alas hak untuk mempertahankan hak (*point d'interet point d'action*) secara konkursus, sehingga ukurannya adalah jumlah Kreditor secara konkursus dan bukan jumlah utang.

a. Tidak adanya ketentuan mengenai batas minimum utang Kreditor yang dapat dimohonkan pailit.

UU KPKPU tidak mengatur batasan nilai minimum utang (batas minimum utang) yang dapat dimohonkan kepailitan. Tidak adanya batasan minimum utang untuk mengajukan kepailitan (*minimum threshold*) mengakibatkan Kreditor dengan tagihan yang sangat kecil sekalipun dapat mengajukan permohonan

---

<sup>71</sup> Sutan Remmy Sjahdeini, *Opcit*, hlm 105.

kepailitan, hal ini dapat mengganggu aktivitas usaha Debitor dan likuiditas ( arus keuangan) para Kreditor lainnya yang pembayarannya oleh Debitor masih dilaksanakan dengan baik. Selain itu, tidak adanya batas minimum utang dalam sistem kepailitan di Indonesia seperti negara-negara lain pada umumnya mengakibatkan utang yang dimohonkan dalam kepailitan seringkali tidak seimbang dengan total nilai utang keseluruhan ataupun nilai harta kekayaan Debitor yang memiliki proses pembayaran yang baik secara umum kepada para Kreditor lainnya.

Menurut Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU yang mengatur mengenai syarat kepailitan menurut sistem hukum kepailitan Indonesia, dapat dimaknai bahwa setiap Kreditor yang memiliki tagihan yang nilainya jauh di bawah nilai seluruh aset Debitor berhak mengajukan pailit terhadap Debitor sekalipun Debitor tidak mengalami insolvensi sepanjang dapat membuktikan bahwa selain dirinya sendiri sebagai Kreditor, juga terdapat Kreditor lain.<sup>72</sup> Dengan tidak adanya batasan minimum yang ada maka suatu utang kepailitan dengan nilai sebesar Upah Minimum Regional sekalipun sepanjang memenuhi Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU dapat menjadi utang kepailitan dan memenuhi syarat utang Kreditor untuk mengajukan permohonan kepailitan. Oleh karena itu didalam UU KPKPU perlu diatur ketentuan mengenai batas minimum utang yang dapat dimohonkan kepailitan.

---

<sup>72</sup> Sutan Remy Sjahdeini, Tinjauan terhadap UU No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, Presentasi ini disajikan pada hari Kamis, 7 September 2017, di Jakarta, kepada Tim Penyusunan Naskah Akademik RUU Kepailitan dan PKPU Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM.

Nilai minimum suatu utang yang dapat dimohonkan dalam kepailitan merupakan suatu kebutuhan yang perlu ada dalam pengaturan kepailitan. Hal ini guna menghindari adanya permohonan kepailitan yang didasarkan pada utang yang sangat kecil dibandingkan biaya besar yang akan ditempuh selama proses berlangsung baik oleh Debitor maupun Kreditor lainnya.

Perlunya pengaturan batasan minimum untuk menghindari banyaknya permohonan yang dimohonkan. Sebagai perbandingan adalah perkembangan di dalam bidang hukum keperdataan dimana Mahkamah Agung menerapkan pengaturan untuk mencegah banyaknya penumpukan perkara perdata yang nilainya relatif kecil melalui penyelesaian sengketa keperdataan yang telah dikenal dengan mekanisme gugatan sederhana (*small claim court*). Besaran minimum perkara yang dapat diselesaikan dengan peradilan umum diatur oleh Peraturan Mahkamah Agung tentang besaran gugatan materil dimana dalam penyelesaian gugatan sederhana nilai materil gugatan ditentukan paling banyak adalah sebesar Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).<sup>73</sup>

Dalam perkembangannya, berdasarkan Pleno Mahkamah Agung Republik Indonesia telah diusulkan untuk merevisi besaran jumlah obyek perkara sederhana menjadi senilai Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).<sup>74</sup> Walaupun dalam perkembangan diskusi di lingkungan Mahkamah Agung mewacanakan akan

---

<sup>73</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.

<sup>74</sup> Rahmi Mulyati, tanggapan terhadap Naskah Akademik RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, disampaikan dalam rapat tim NA RUU Kepailitan dan PKPU, 2017.

menurunkan angka tersebut sampai dengan level nilai Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Hal ini sangat menarik karena sistem penyelesaian keperdataan selain kepailitan membuka ruang adanya penyelesaian dengan nilai utang tertentu untuk diselesaikan melalui mekanisme sederhana. Oleh karena itu ukuran yang digunakan dalam Peraturan Mahkamah Agung beserta perkembangan kebijakan yang ada di masa mendatang dapat menjadi ukuran nilai minimum utang yang dapat dimohonkan kepailitan baik oleh Kreditor maupun oleh Debitor.

Batas nilai nominal dalam gugatan sederhana ini dapat digunakan untuk menjadi rujukan untuk menetapkan batasan nilai minimum utang yang dapat dimohonkan pailit. Walaupun sebenarnya Peraturan tersebut ditujukan untuk gugatan sederhana namun maksimum utang dalam gugatan sederhana dapat menjadi dasar nilai minimum utang yang dapat dimohonkan kepailitan. Perlunya pengaturan mengenai nilai minimum utang dengan besaran tertentu dilatar belakangi adanya praktek curang dalam persaingan usaha dimana kepailitan dimanfaatkan oleh oknum tertentu yang membeli suatu utang dari kreditor tertentu yang biasanya bernilai kecil dan telah jatuh waktu sebagai dasar untuk memohonkan kepailitan kepada Debitor, tujuannya adalah untuk menjatuhkan pesaing atau hanya untuk keuntungan pribadi.<sup>75</sup>

Sistem kepailitan yang ada saat ini berdasarkan UU KPKPU, selain tidak menetapkan kualifikasi utang minimum yang dapat dimohonkan kepailitan, juga tidak membedakan

---

<sup>75</sup> Rapat Tim Penyusunan Naskah Akademik RUU KPKPU, 2018.

Kurator yang akan mengurus/membereskan harta kepailitan tersebut baik lembaga Balai Harta Peninggalan sebagai institusi pemerintah atau Kurator swasta tertentu yang dimohonkan baik oleh Kreditor ataupun oleh Debitor. Sistem kepailitan berdasarkan UU KPKPU perlu menetapkan jumlah nilai minimum utang tertentu yang dimohonkan kepailitan baik oleh Kreditor ataupun dimohonkan secara *voluntary* oleh Debitor, serta memberikan kewenangan bagi Hakim yang memutus untuk mengangkat Balai Harta Peninggalan (BHP) sebagai Kurator untuk melaksanakan pengurusan/pemberesan harta kepailitan Debitor terhadap permohonan dengan nilai minimum tertentu yang pengurusan/pemberesannya demi hukum dilakukan oleh BHP.

Kondisi saat ini yang terjadi adalah fungsi BHP sebagai subsistem kepailitan yang seharusnya bertujuan memberikan menjamin pemenuhan hak keperdataan dari Kreditor/Debitor yang rentan secara ekonomi dalam penyelesaian kepailitan tidak berjalan optimal. Hal ini disebabkan lemahnya peran BHP sebagai Kurator Negara dalam pengaturan Pasal 15 ayat (2) UU KPKPU<sup>76</sup> dimana keberadaan BHP sebagai Kurator adalah dalam hal Kreditor/Debitor tidak mengajukan usul pengangkatan Kurator kepada Pengadilan. Akibatnya, negara tidak maksimal dalam memberikan perlindungan hak keperdataan baik bagi Kreditor/Debitor. Hal ini dapat

---

<sup>76</sup> Pasal 15 ayat (1) Dalam putusan pernyataan pailit, harus diangkat Kurator dan seorang Hakim Pengawas yang ditunjuk dari hakim Pengadilan. Ayat (2) Dalam hal Debitor, Kreditor, atau pihak yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), ayat (3), ayat (4), atau ayat (5) tidak mengajukan usul pengangkatan Kurator kepada Pengadilan maka Balai Harta Peninggalan diangkat selaku Kurator.

dilihat dari data penyelesaian kepailitan yang ada di BHP DKI Jakarta dan beberapa BHP lainnya:

Kantor BHP	2015	2016	2017
DKI Jakarta	2 Permohonan	7 Permohonan	6 Permohonan
Surabaya	-	-	-

Tabel 1. Jumlah Permohonan yang ditangani BHP

Berdasarkan pertimbangan dimaksud di atas, perubahan UU KPKPU selain menetapkan batas nilai minimum utang (*minimum threshold*) yang dapat dimohonkan kepailitan, jugaperlu mempertimbangkan aksesibilitas Kreditor dengan jumlah piutang yang kecil agar hak untuk mempertahankan hak keperdataannya terhadap tagihan secara konstitusional tidak terabaikan dalam sistem kepailitan. Selain itu, agar tidak ada pihak yang dilanggar haknya dalam sistem kepailitan UU KPKPU perlu menetapkan kualifikasi, dimana BHP dalam hal ini sebagai Kurator yang secara hukum (*by law*) ditunjuk oleh Pengadilan untuk mengurus/membereskan harta pailit Debitor pada utang yang berada di bawah nilai minimum utang yang ditetapkan.

- b. Frase “...tidak membayar lunas utang...” ini menyebabkan Debitor dapat dinyatakan pailit tanpa memperhatikan kesehatan keuangan dari Debitor dan alasan-alasan yang melatarbelakangi apakah karena Debitor benar-benar tidak mampu membayar ataukah karena Debitor semata-mata hanya tidak mau membayar. Dengan kata lain UU KPKPU secara tersirat menyatakan penerapan kondisi utang dalam syarat kepailitan secara *presumption by law* atau *presumption to be insolvent*. Dimana kondisi utang tidak dipersoalkan apakah Debitor dalam kondisi tidak

mampu atau tidak mau membayar. Hal ini sejalan dengan pendapat Sutan Remy Sjadeini yang berpendapat bahwa UU KPKPU tidak mensyaratkan Debitor dalam keadaan insolven (tidak mampu membayar utangnya) sehingga Debitor dapat dinyatakan pailit tanpa mempersoalkan apakah Debitor dalam keadaan insolven.

Ketiadaan kriteria solven ini menyebabkan permohonan pailit dapat diajukan terhadap perusahaan yang masih solven.<sup>77</sup> Sebagai contoh pada kasus kepailitan PT. Telkom yang diputuskan pailit dalam Putusan Nomor 48/Pailit/2012/PN. Niaga.JKT.PST antara PT. Prima Jaya Informatika sebagai Pemohon pailit dengan PT. Telekomunikasi Selular (PT. Telkomsel)<sup>78</sup> menjadi perhatian terkait dengan

---

<sup>77</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Op.,Cit*, hlm 138

<sup>78</sup> kasus mengenai putusan pailit Putusan No. 48/Pailit/2012/PN.NIAGA. JKT.PST antara PT. Prima Jaya Informatika sebagai Pemohon pailit dengan PT. Telekomunikasi Selular (PT. Telkomsel) sebagai Termohon pailit, dimana Pemohon Pailit mengajukan permohonan pernyataan pailit atas utang sebesar Rp.5.260.000.000,- (lima milyar dua ratus enam puluh juta rupiah) bersama dengan Kreditor lainnya yaitu PT. Extent Media Indonesia dengan utang sebesar Rp.40.326.213.794 (empat puluh milyar tiga ratus dua puluh enam juta dua ratus tiga belas ribu tujuh ratus sembilan puluh empat rupiah) yang kemudian dianggap memenuhi syarat kepailitan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut dan menyatakan PT. Telkomsel (sebuah perusahaan publik dengan keuntungan tahun 2011 sebesar 12.823.670.058.017, 00 (dua belas triliun delapan ratus dua puluh tiga miliar enam ratus tujuh puluh juta lima puluh delapan ribu tujuh belas rupiah) dinyatakan Pailit dan keseluruhan harta/ asetnya dilakukan sita umum untuk pembayaran utang Kreditor, serta adanya putusan pailit tersebut PT. Telkomsel pengelolaannya dilakukan pemberesan oleh Kurator dengan imbal jasa Kurator (*fee*) sebesar 1 % dari nilai asset Debitor (PT. Telkomsel) lebih kurang (+/-) Rp. 500.000.000.000.00 (lima ratus milyar rupiah) dengan pekerjaan Kurator yang relatif singkat hanya +/- 4 (empat) kali rapat-rapat kreditor.

praktik penyelenggaraan kepailitan khususnya kemampuan usaha (solvabilitas) Debitor untuk melakukan pembayaran utang-utangnya yang seharusnya dapat dihindari dikabulkannya permohonan kepailitan.

Dalam prakteknya dikalangan industri keuangan, dibedakan antara Debitor yang “tidak mau membayar” (*not willing to repay*) dan “tidak mampu membayar” (*not able to repay*). Tidak selalu Debitor yang tidak membayar utang adalah karena Debitor dalam keadaan tidak mampu membayar utangnya, tetapi mungkin saja Debitor memiliki alasan tertentu untuk tidak mau membayar utangnya, yang disebabkan adanya perjanjian lain berupa perjumpaan utang atau sebab lain yang menyebabkan masing-masing menghendaki dipenuhinya kewajiban pada perjanjian lainnya. Selain itu, dalam bisnis yang lalu lintas *cash flow* perusahaan yang sangat tinggi menyebabkan lalu lintas keuangan Debitor mengalami kendala. Oleh karena itu, perlu dibuatkan mekanisme adanya pihak-pihak yang menggunakan *presumption* ini untuk disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu melalui pembuktian apakah Debitor pada posisi insolven atau tidak.

Kondisi UU KPKPU sangat unik, dikarenakan sistem kepailitan yang ada di Indonesia menyatakan penjatuhan kepailitan terlebih dahulu dikenakan kepada Debitor berdasarkan Pasal 2 ayat (1), sedangkan keadaan Insolvensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 178 UU KPKPU demi hukum berlaku sejak saat rencana

---

Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi melalui Putusan No.704 K/Pdt.Sus/2012 membatalkan Putusan No. 48/Pailit/2012/PN.NIAGA. JKT.PST.

perdamaian tidak ditawarkan, rencana perdamaian yang ditawarkan tidak diterima, atau pengesahan perdamaian ditolak berdasarkan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Walaupun proses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 178 UU KPKPU tersebut dilakukan namun Debitor telah dinyatakan pailit terlebih dahulu oleh putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU. Kondisi tersebut pada praktiknya mengakibatkan kegiatan usaha/keuangan Debitor mengalami kesulitan akibat turunnya kepercayaan baik pekerja, pemasok bahan baku untuk usaha industri/perdagangan dan Kreditor lainnya terhadap kemampuan Debitor untuk melaksanakan kewajibannya. Walaupun oleh Debitor diajukan perdamaian dan perdamaian disetujui, namun reputasi bisnis Debitor mengalami kerugian akibat adanya permohonan tersebut.

Dengan mempertimbangkan kondisi dan praktik tersebut di atas, perlu didorong upaya perbaikan sistem kepailitan di Indonesia. Upaya perbaikan UU KPKPU kiranya dapat mempertimbangkan solusi yang dapat ditawarkan, berupa:

- a. Penambahan syarat jumlah Kreditor dengan utang jatuh waktu, yaitu terdapat dua Kreditor atau lebih yang utangnya telah jatuh waktu dan dapat ditagih dan memberikan batasan jumlah nilai utang minimum. Penambahan jumlah Kreditor dengan utang jatuh waktu dan dapat ditagih yang sebelumnya cukup dengan 1 (satu) utang Kreditor yang jatuh waktu ditambahkan menjadi 2 (dua) Kreditor dengan dua utang jatuh waktu.

Perlunya menambah syarat utang jatuh waktu dalam kepailitan merupakan upaya untuk

mencegah dimohonkannya kepailitan hanya oleh satu Kreditor yang utangnya telah jatuh waktu, yang dapat mengganggu likuiditas pembayaran utang terhadap Kreditor lainnya, dalam kondisi ini dapat menyebabkan aktivitas usaha Debitur dapat terganggu akibat adanya penyitaan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi kelemahan UU KPKPU, perlu penambahan jumlah Kreditor secara kumulatif dengan utang jatuh waktu dan memenuhi syarat minimum utang yang dapat dimohonkan (*minimum threshold*) terhadap masing-masing utang Kreditor.

Selain jumlah kreditor yang ditambahkan menjadi 2 (dua) Kreditor dengan utang jatuh waktu, perlu ditambahkan nilai minimum yang dapat diajukan permohonan kepailitan. Alternatif syarat permohonan kepailitan dari jumlah kreditor dengan utang jatuh waktu dan syarat jumlah minimum utang yang dapat dimohonkan, antara lain:

- Setiap utang dari Kreditor yang dapat dimohonkan adalah paling sedikit Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah); sehingga 2 (dua) Kreditor x 500.000.000,00 adalah nilai utang kepailitannya paling sedikit 1.000.000.000,00 (satu milyar) rupiah;

Atau opsi lain nilai minimum berupa:

- Setiap utang dari Kreditor yang dapat dimohonkan adalah paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Sehingga 2 (dua) Kreditor x 1.000.000.000,00 adalah nilai utang kepailitannya paling sedikit 2.000.000.000,00 (dua milyar) rupiah.

Namun, ketentuan nilai minimum utang harus memperhatikan perkembangan hukum

keperdataan/bisnis yang ada dan diharapkan ditetapkan secara fleksibel menyesuaikan kebutuhan masyarakat/pelaku usaha serta nilai maksimum yang ditetapkan pada gugatan sederhana dalam hukum acara keperdataan.

Ketentuan nilai minimum ini, hanya ditujukan kepada Kreditor sebagai Pemohon kepailitan dan bukan ditujukan kepada Kreditor yang utangnya diverifikasi/Kreditor bukan pemohon. Selain itu, Debitor sebagai Pemohon kepailitan dikecualikan dari ketentuan ketentuan jumlah utang minimum ini, dimana dalam kepailitan secara *voluntary* atau sukarela Debitorlah mengetahui kemampuan keuangannya. Namun, untuk permohonan kepailitan oleh Debitor (pengajuan sukarela oleh Debitor) harus disetujui oleh minimal 2 (dua) Kreditor.

Sebagai perbandingan dengan negara lain, terdapat beberapa negara yang telah mengaplikasikan batasan jumlah utang yang dapat dimohonkan pailit, yaitu:

1) Negara Inggris

Pada undang-undang kepailitan di Inggris, jumlah utang atau jumlah keseluruhan utang saat dimohonkan pailit adalah harus sama atau melebihi *bankruptcy level*. Selanjutnya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan *bankruptcy level* adalah £5000<sup>79</sup> atau sekitar Rp. 89,518,790.82<sup>80</sup>. Besaran ini mulai

---

<sup>79</sup> John Hyde, "Government Raises Threshold for Bankruptcy Petition." The Law Society Gazette UK (16 Januari 2015), diakses 1 Oktober 2017. <https://www.lawgazette.co.uk/law/government-raises-threshold-for-bankruptcy-petitions/5046030.article>

<sup>80</sup> Sesuai dengan nilai tukar Poundsterling terhadap Rupiah per tanggal 17 oktober 2017, yaitu £1 = Rp. 17,903.76

diberlakukan oleh Inggris pada 15 Oktober 2015 silam. Pada mulanya, sesuai dengan *U.K. Bankruptcy Act 1986*, *bankruptcy level* adalah £750, namun jumlah *bankruptcy level* sebagaimana disebut dalam *UK Bankruptcy Act* dirasa terlalu kecil dan sudah tidak sesuai dengan perkembangan sekarang, sehingga dinaikkan menjadi £5000. Pemerintah merasa bahwa dengan dinaikannya *bankruptcy level* akan mengurangi angka permohonan pailit di Inggris dan agar para Kreditor dapat menyelesaikan permasalahan utang lewat *debt relief order* (seperti PKPU/*suspension of payment*) terlebih dahulu dan tidak langsung pada proses kepailitan. Sehingga dapat memberikan perlindungan terhadap Debitor dari ancaman pailit dari Kreditor dengan utang bernilai rendah (*low value debt*).

## 2) Negara Singapura

Pada Undang-Undang Kepailitan Singapura, *debt threshold* atau batasan jumlah utang yang dapat dimohonkan pailit adalah sebesar \$10,000 lalu pada tahun 2015 dinaikkan menjadi \$15,000.<sup>81</sup> Pada pokoknya, dasar dari ditetapkannya jumlah \$15,000 dalam revisi Undang-Undang Kepailitan Singapura adalah dari rata-rata pendapatan rumah tangga per anggota keluarga dan rata-rata pendapatan dari penghasilan pekerja penuh waktu berumur 21 (dua puluh satu) tahun keatas yaitu \$18,000 dan \$13,000. Sehingga, pemerintah

---

<sup>81</sup> Bankruptcy Act of Singapore Chapter 20 part VI Section 61 regarding Grounds for Bankruptcy Application. diakses 1 Oktober 2017.

Singapura menetapkan batasan jumlah utang yang dapat dimohonkan pailit sebesar \$15,000 sebagai titik tengah dari kedua rata-rata diatas.<sup>82</sup>

- b. Kreditor dengan satu utang jatuh waktu namun ditambahkan syarat jumlah minimum utang.

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU dianggap memudahkan bagi setiap Kreditor dalam memohonkan kepailitan terhadap Debitor (sebagai hak tagih Kreditor terhadap Debitor) karena berdasarkan Pasal tersebut Kreditor hanya cukup membuktikan bahwa utang terhadap Debitor telah jatuh waktu dan harus dibayar serta membuktikan bahwa ada utang/tagihan (Kreditor) lainnya terhadap Debitor walaupun utang tersebut belum jatuh waktu dan dapat ditagih. Ketentuan syarat minimal hanya 1 (satu) kreditor ini dianggap memudahkan bagi Kreditor untuk mendapatkan akses pemenuhan haknya untuk melakukan penagihan terhadap Debitor melalui mekanisme kepailitan. Namun, arah perubahan sebagaimana dimaksud tetap memperhatikan adanya syarat utang minimum (*minimum treshold*) yang dapat diajukan penagihannya dengan syarat jumlah utang minimum dan pengecualiannya sebagaimana disampaikan dalam “huruf a” diatas, yang ditetapkan melalui Peraturan pelaksanaan.

Perubahan UU KPKPU juga perlu memberikan pengaturan mengenai jumlah utang maksimum utang tertentu yang demi hukum Balai Harta Peninggalan ditunjuk oleh

---

<sup>82</sup> *Ibid.*

Hakim sebagai Kurator yang akan mengurus/ membereskan harta pailit Debitor, tanpa adanya pengaturan utang minimum yang dapat dimohonkan kepailitan dalam UU KPKPU namun memberikan sampai dengan batas maksimum tertentu utang yang menjadi tugas Balai Harta Peninggalan untuk mengurus dan membereskan harta kepailitan. Pembaharuan UU KPKPU kedepannya, selain menetapkan batas minimum jumlah utang yang dapat dimohonkan, perlu untuk dipertimbangkan adanya nilai maksimum tertentu suatu utang (utang yang jumlah nilainya sangat kecil yaitu sampai dengan maksimum Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) atau lebih yang menyesuaikan dengan batasan nilai gugatan pada *small claim court*) yang demi hukum Hakim menunjuk Balai Harta Peninggalan sebagai Kurator.

Perubahan UU KPKPU kiranya memperkuat peranan Balai Harta Peninggalan sebagai Kurator yang mewakili Pemerintah di dalam memberikan perlindungan baik kepada Kreditor maupun Debitor. Oleh karena itu, sampai dengan batas utang dengan jumlah tertentu (minimum utang tertentu Misal: Rp. 200.000.000,-) baik kepailitan itu dimohonkan secara *voluntary/involuntary*, Debitor/Kreditor tidak dapat mengusulkan Kurator, melainkan pada saat permohonan pernyataan pailit dikabulkan maka Hakim yang memutuskan demi hukum (*by law*) mengangkat Balai Harta Peninggalan sebagai Kurator untuk melakukan pengurusan/pemberesan harta pailit. Hal ini juga secara *mutatis mutandis* berlaku terhadap permohonan PKPU yang diajukan dimana Hakim mengangkat Balai Harta Peninggalan

sebagai pengurus. Hal ini guna memberikan perlindungan hukum bagi Kreditor yang memiliki piutang kecil dan perlindungan bagi Debitor yang memiliki utang minimum dalam sistem penyelesaian utang melalui kepailitan atau PKPU.

c. Penerapan tes insolvensi dalam kepailitan.

Dalam kasus kepailitan, idealnya kepailitan dijatuhkan kepada Debitor yang berada dalam keadaan insolven, yaitu keadaan dimana Debitor tersebut tidak mampu secara finansial membayar sebagian/seluruh utang-utangnya atau nilai aktiva dan asetnya kurang dari nilai pasiva atau *liabilities*-nya. Seorang Debitor tidak dapat dikatakan dalam keadaan insolven apabila tidak membayar utangnya kepada seorang Kreditor saja, sedangkan kepada Kreditor lainnya tetap melaksanakan kewajiban pelunasan utang-utangnya dengan baik, kecuali satu Kreditor dimaksud menguasai sebagian besar dari utang Debitor. Oleh karena itu, perlu mekanisme yang mengukur apakah Debitor dalam keadaan kesulitan likuiditas sesaat, yaitu suatu keadaan dimana Debitor tidak dapat membayar utangnya pada saat itu namun aset Debitor masih cukup untuk membayar utang atau Debitor dalam keadaan utangnya lebih besar daripada aset. Mekanisme pengukuran tersebut dikenal dengan tes insolvensi (*insolvency test*).

Dorongan melaksanakan tes insolvensi tersebut dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam uji materil UU KPKPU dalam Putusan Nomor 071/PUU-II/2004 dan Nomor 001-002/PUU-III/2005 yang menyatakan longgarnya syarat mengajukan permohonan pailit

merupakan kelalaian pembuat Undang-Undang dalam merumuskan Pasal 2 ayat (1), dengan tidak adanya persyaratan “tidak mampu membayar”, maka Kreditor dapat dengan mudah mengajukan permohonan pernyataan pailit tanpa harus membuktikan bahwa perusahaan dalam keadaan tidak mampu.

Tes insolvensi merupakan suatu metode yang dilakukan untuk menentukan tingkat kesehatan usaha Debitor yang nantinya akan dijadikan suatu ukuran apakah Debitor tersebut layak untuk dipailitkan atau tidak. Prosedur ini belum diterapkan di Indonesia, namun di negara lain tes insolvensi merupakan prosedur penting untuk menentukan apakah Debitor dapat dipailitkan atau tidak, dengan melihat kemampuan usaha Debitor.

Adapun praktik yang dilakukan di negara lain dalam pelaksanaan tes insolvensi adalah sebagai berikut:

1) Amerika Serikat

Sistem hukum Amerika menerapkan 3 (tiga) jenis tes insolvensi dalam hukum perusahaan dan kepailitannya, yakni:<sup>2</sup>

- a) *Cash-flow insolvency* atau *the ability-to-pay solvency test/ equitable solvency*, yang merupakan sebuah tes untuk mengetahui apakah suatu Debitor dapat membayar utang yang dimilikinya pada saat jatuh tempo. *The Uniform Commercial Code* 1-201(b)(23)(A) dan (B), mengartikan insolven sebagai kondisi dimana secara kumulatif Debitor:
  - i. telah mempunyai utang-utang yang muncul dari kegiatan bisnis biasa, bukan dari *bonafide dispute*; dan
  - ii. dalam kondisi tidak mampu membayar utangnya tersebut setelah jatuh tempo.

Dalam *cash-flow insolvency test*, tidak cukup hanya melihat kondisi pada saat ini saja, tetapi tes ini melibatkan prediksi di masa yang akan datang karena akan sangat terkait dengan kemampuan Debitor untuk memenuhi kewajibannya di masa yang akan datang. “kemampuan membayar” (*ability to pay*) bukan berarti semata-mata *cash flow* yang diharapkan melebihi jumlah utang yang dimiliki, karena sangatlah mungkin apabila suatu perusahaan memiliki kemungkinan *cash flow* yang besar di masa yang akan datang, namun hampir dapat dipastikan ia tidak dapat untuk membayar utang-utang yang dimilikinya pada saat jatuh tempo.

- b) *Balance-sheet insolvency test*, merupakan sebuah tes untuk mengetahui apakah nilai aset yang dimiliki oleh *Debitor* melebihi nilai tanggung jawab atau utang yang ia miliki. Tes insolvensi jenis ini dapat berhubungan dengan tindakan *going-concern* (melanjutkan usaha *Debitor* walaupun sudah pailit) dan likuidasi. Pada saat dilakukan *balance-sheet insolvency test*, terdapat 2 (dua) tahap proses validasi. Pada tahap pertama, dilakukan analisis valuasi untuk menghitung jumlah wajar aset dengan melakukan analisis pengeluaran terbaik dan tertinggi (*highest and best use analysis/ HABU analysis*) terhadap perusahaan. Berdasarkan analisis tersebut, analis akan dapat menyimpulkan prospek perusahaan di masa yang akan datang, berdasarkan perhitungan jika perusahaan tetap berjalan seperti biasa (*going concern*). Tahap kedua, merupakan proses menganalisis dan membandingkan jumlah aset dan utang yang dimiliki oleh *Debitor*. Pada tahap kedua ini, analis

menyimpulkan nilai wajar dari aset yang dimiliki Debitor (baik aset berupa benda bergerak maupun tidak bergerak) *based on selected premise of value*. Setelah itu, analisis akan menghitung nilai tanggung jawab atau utang-utang Debitor yang harus dibayarkan, baik utang-utang yang telah ada serta yang akan ada di kemudian hari.

- c) *Capital-adequacy test*, yang merupakan sebuah tes untuk mengetahui apakah perusahaan tersebut memiliki modal yang cukup. Menurut hukum Amerika, *insolvency test* dilakukan berdasarkan penilaian terhadap neraca Debitor berdasarkan ketentuan *Bankruptcy Code* Bagian 101 (32), dimana tanggung jawab Debitor telah melebihi aset yang dimilikinya dalam perhitungan normal (*balance-sheet insolvency test*), tidak termasuk dengan aset yang ditransfer kepada pihak lain untuk menghindari pembayaran utang (*fraudulently transferred property*) dan aset yang termasuk ke dalam harta warisan.<sup>83</sup> Dalam persekutuan (*partnership*), jika jumlah keseluruhan aset yang dimiliki di luar persekutuan (kecuali harta waris) lebih sedikit dari utang yang dimiliki oleh persekutuan tersebut, dapat dikategorikan pula sebagai keadaan insolven.

## 2) Thailand

Di Thailand, berdasarkan peraturan perundang-undangan kepailitannya (*Thai Bankruptcy Act*) yang telah direvisi pada Tahun 1999), hak pemegang saham benar-benar diberhentikan sementara ketika perusahaan Debitor dinyatakan pailit dan langsung diputuskan masuk ke dalam

---

<sup>83</sup> Grant W. Newton, *Bankruptcy and Insolvency Accounting: Practice and Procedure*, ed. 7, (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2009), hlm. 254.

tahap reorganisasi oleh Pengadilan. Pernyataan pailit ini harus didasarkan pada tes terhadap *balance sheet insolvency*. Pengadilan sebelumnya melakukan tes yang disebut tes reorganisasi untuk mengetahui apakah perusahaan ini memerlukan proses reorganisasi atau tidak. Untuk melewati tes tersebut, tes terhadap *balance sheet insolvency* harus terlewat, iktikad baik dan prospek atas kesuksesan proses reorganisasi tersebut harus benar-benar dapat diperlihatkan.

Apabila disimpulkan, di Thailand terdapat 2 (dua) jenis tes yang harus dilewati yaitu *insolvency test* dan *reorganisation test*, dimana *insolvency test* harus dilakukan terlebih dahulu untuk mengetahui tingkat kesehatan keuangan Debitor. Dalam hal Debitor dapat melewati *insolvency test*, dimana Debitor tidak diputus pailit, maka selanjutnya ia harus melewati tes reorganisasi untuk melakukan pembenahan terhadap Pengurusan perusahaan Debitor.<sup>84</sup> Hukum Thailand mengizinkan baik Kreditor maupun Debitor untuk mengajukan atau menginisiasi proses reorganisasi dan mengajukan pihak-pihak yang akan terlibat sebagai Kurator serta pihak-pihak yang membantu proses reorganisasi.

### 3) Inggris

Di Inggris terdapat beberapa jenis tes yang harus dilalui oleh perusahaan untuk dapat mengetahui apakah upaya kepailitan harus ditempuh atau tidak. Tidak hanya mekanisme *insolvency test* yang digunakan untuk mengetahui kondisi keuangan perusahaan, terdapat juga sebuah *legal test* untuk melihat apakah sudah ada

---

<sup>84</sup> Organisation For Economic Co-Operation and Development, *Asian Insolvency Systems: Closing the Implementation Gap* (2007), hlm 121.

upaya hukum yang dilakukan sebelumnya untuk mengupayakan pembayaran utang oleh Debitor kepada Kreditor. Adapun rangkaian tes yang harus dilalui adalah sebagai berikut:

a) *Cash flow test*, diatur dalam Pasal 123 ayat (1) huruf (e) *Insolvency Act 1986* yang menyebutkan bahwa suatu perusahaan Debitor dapat dikatakan tidak mampu untuk membayar utang-utangnya apabila terbukti oleh Pengadilan bahwa perusahaan tersebut tidak dapat membayar utang-utangnya pada saat jatuh tempo. Terkait *cash flow test*, Pengadilan sepakat bahwa utang-utang yang termasuk ke dalam perhitungan adalah utang-utang yang dapat dibayarkan segera (*immediately payable*) serta utang-utang yang jatuh tempo dalam waktu dekat (*falling due in the reasonably near future*). Utang yang jatuh tempo dalam waktu dekat itu maksudnya tergantung pada segala kondisi yang dimiliki oleh perusahaan tersebut.

b) *Balance sheet test*, diatur dalam Pasal 123 ayat (2) *Insolvency Act 1986* dimana disebutkan bahwa suatu perusahaan Debitor dapat dikatakan tidak mampu untuk membayar utang-utangnya apabila terbukti oleh Pengadilan bahwa nilai aset yang dimiliki oleh perusahaan adalah kurang dari jumlah kewajiban (utang-utang) yang dimilikinya, termasuk kewajiban-kewajiban yang akan muncul di kemudian hari (kontinjen dan prospektif).<sup>85</sup> Penilaian terhadap *statutory balance-sheet* perusahaan ini tidak dapat dilihat semata-mata dari jumlah yang terdapat dalam data pada saat itu saja, namun juga

---

<sup>85</sup> Inggris, *section 123(2), Insolvency Act 1986*

harus memperhatikan tingkat kemampuan perusahaan terhadap kewajiban-kewajiban yang muncul di kemudian hari. Putusan Pengadilan terkait hal ini pernah terjadi dalam kasus antara Ors v. Eurosail-UK, yang menyebutkan bahwa perusahaan yang memenuhi unsur Pasal 132 ayat (2) biasanya dikatakan dalam kondisi “*balance-sheet insolvent*”. Namun pernyataan ini tidak dapat diartikan secara harfiah, karena tes tersebut belum dapat terpenuhi dengan hanya melihat kewajiban yang terdapat dalam *balance sheet* perusahaan secara tertulis itu saja. Berdasarkan *balance sheet* tersebut harus dapat diketahui juga berbagai informasi lain terkait kewajiban-kewajiban perusahaan yang dapat muncul di kemudian hari. Berdasarkan pertimbangan tersebut, dalam kasus ini Eurosail dianggap sebagai perusahaan yang masih dalam keadaan solven.<sup>86</sup> Dalam tes ini, Pengadilan harus benar-benar memperhitungkan keseimbangan aset dengan kewajiban yang dimilikinya baik yang ada saat ini maupun di kemudian hari.

c) *Legal action test* adalah sebuah tes yang dilakukan untuk melihat apakah sebuah perusahaan memiliki tagihan-tagihan (*statutory demands for payment*) atau tagihan lain dari Pengadilan yang belum terjawab dalam jumlah yang luar biasa banyak. Apabila putusan yang diberikan Pengadilan sudah tidak memihak perusahaan Debitor, atau perusahaan tersebut telah gagal untuk

---

<sup>86</sup> Slaughter and May, “UK Supreme Court Considers The ‘Balance Sheet Insolvency Test’”, May 2013, <https://www.slaughterandmay.com/media/1980979/uk-supreme-court-considers-the-balance-sheet-insolvency-test.pdf>, diakses pada 9 Oktober 2017

membayar tagihan (*statutory demands for payment*) melebihi £750 (tujuh ratus lima puluh poundsterling)<sup>87</sup> atau £5,000 untuk perorangan)<sup>88</sup>, maka kemungkinan besar perusahaan tersebut akan dibereskan (*wind-up*). Adanya tagihan yang jumlahnya banyak ini, akan menjadi bukti ketidakmampuan perusahaan Debitor untuk membayar utang-utangnya, dan hal tersebut akan dijadikan dasar untuk dapat mengajukan prosedur kepailitan.<sup>89</sup>

#### 4) Belanda

Negara Belanda dalam melaksanakan penilaian terhadap kepailitan menggunakan *test* yang disebut dengan *Liquidation Test* dimana Pengadilan dapat menyatakan Debitor pailit apabila Debitor berhenti membayar (*cease to pay*) utang. Kreditor dalam hal mengajukan permohonan pailit untuk Debitor maka Kreditor tersebut harus memberikan bukti yang cukup atas permohonannya tersebut. Mengenai keadaan Debitor berhenti membayar (*cease to pay*) sebagai bagian dari *Liquidation Test* maka harus memenuhi persyaratan terlebih dahulu yaitu; (a) terdapat beberapa kreditor dan salah satu kreditornya telah jatuh tempo, dan (b) debitor telah berhenti membayar utangnya kepada kreditor.

*Liquidity Test* ini dilakukan ketika Debitor tidak mampu membayar utang. Jika kreditor mengajukan permohonan pailit, kreditor harus

---

<sup>87</sup> Inggris, *Insolvency Act 1986, section 123(1)(a), Insolvency Act 1986*

<sup>88</sup> Inggris, *Insolvency Act 1986, section 267(4), Insolvency Act 1986*  
Bebbies Traynor, "Corporate Insolvency Test for a Limited Company", <https://www.bebbies-traynorgroup.com/articles/insolvency/what-is-the-corporate-insolvency-test-for-a-limited-company-in-the-uk> diakses 27 September 2017.

membuktikan secara singkat mengenai adanya 2 (dua) Kreditor yang utangnya tidak dilunasi. Tidak ada unsur *balance sheet* atau dokumen yang berisi angka-angka yang diperiksa. *Liquidity Test* ini memang penekanannya adalah debitor berhenti membayar. Berhenti membayar ini bukan karena sekedar ia tidak memiliki uang, tetapi juga bisa karena debitor memang tidak ingin membayar. Selain itu, pada dasarnya menjual aset untuk pelunasan utang di Belanda dianggap lebih mudah daripada harus mempertemukan para kreditor (*creditors meeting*) untuk menyusun *Composition Plan*.

Sistem *Liquidation Test* di Belanda ini dianggap lebih baik karena apabila mengacu pada *sistem Insolvency Test* di Inggris dan Jerman yang menggunakan *balance sheet test*, dalam praktiknya terdapat kemungkinan data yang disediakan dimanipulasi.

Berbagai jenis *insolvency test* yang diterapkan di negara-negara tersebut dapat dijadikan pilihan untuk pengaturan hukum kepailitan di Indonesia dalam menentukan dapat atau tidaknya Debitor untuk dinyatakan pailit. Proses tes insolvensi ini dilaksanakan sebelum permohonan pailit diajukan. Namun, apabila proses tersebut gagal dilakukan, tes insolvensi tetap dilaksanakan dalam proses peradilan. Insolvensi tes ini akan membantu Hakim untuk menentukan standar keadaan finansial Debitor untuk dapat dipailitkan.

## **2. Pembuktian Sederhana**

Salah satu permasalahan dalam penyelenggaraan UU KPKPU adalah terkait dengan ketentuan Pembuktian Sederhana sebagaimana terdapat dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU. Dimana dalam ketentuan Pasal tersebut menyatakan terhadap suatu "*Permohonan pernyataan*

*pailit harus dikabulkan apabila terdapat fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana bahwa persyaratan untuk dinyatakan pailit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) telah terpenuhi.”*

Sedangkan Penjelasan Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU menyatakan *“adanya fakta dua atau lebih Kreditor dan fakta utang yang telah jatuh waktu dan tidak dibayar. Sedangkan perbedaan besarnya jumlah utang yang didalihkan oleh Pemohon Pailit dan Termohon Pailit tidak menghalangi dijatuhkannya putusan pernyataan pailit.”*

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, secara tegas dinyatakan bahwa suatu permohonan kepailitan harus dikabulkan apabila terdapat fakta sederhana bahwa adanya utang sebagaimana dimaksud dalam UU KPKPU. Secara normatif, ketentuan Pasal 8 ayat (4) tersebut harusnya dibaca senafas dengan Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU yang mengatur mengenai syarat-syarat agar Debitor secara sah dinyatakan pailit. Keadaan pailit tersebut sebenarnya tidak hanya dibuktikan dengan adanya dua atau lebih Kreditor (*concursum creditorum*) karena syarat *concursum creditorum* hanya merupakan syarat formil agar pembayaran utang dapat dilakukan dengan mekanisme kepailitan, mengingat hakikat kepailitan adalah prosedur pembayaran utang yang dilakukan secara kolektif. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU merupakan prosedur bagi hakim agar dalam melakukan pemeriksaan permohonan kepailitan menggunakan parameter Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU yaitu syarat kreditornya apakah terpenuhi, syarat utang tidak dibayar lunas, dan utang jatuh waktunya serta dapat ditagih apakah terpenuhi secara sederhana. Jika terpenuhi, maka kepailitan harus dikabulkan.

Ketentuan sederhana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU tersebut tidak dapat dipisahkan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang merupakan syarat kepailitan. Namun terhadap Pasal 8

ayat (4) UU KPKPU terdapat beberapa permasalahan dalam penyelenggaraannya, antara lain:

a. UU KPKPU tidak memberikan penjelasan mengenai fakta atau keadaan sederhana

UU KPKPU tidak memberikan penjelasan mengenai batasan atau definisi fakta serta keadaan sederhana agar pembuktian sederhana ini dapat digunakan oleh Hakim. Konsekuensi tidak adanya batasan tersebut mengakibatkan hal tersebut membuka ruang munculnya perbedaan pendapat atau penafsiran dikalangan Hakim dalam menafsirkan pengertian pembuktian sederhana dalam penyelesaian perkara kepailitan,<sup>90</sup> dimana seolah-olah antara Putusan satu dengan Putusan lainnya tidaklah konsisten. Kurangnya konsistensinya Putusan Mahkamah Agung dan putusan Pengadilan Niaga dalam menentukan adanya pembuktian sederhana antara putusan yang satu dengan putusan yang lainnya dalam perkara kepailitan<sup>91</sup> menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum dalam praktek penanganan perkara kepailitan di Pengadilan Niaga.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Aria Suyudi, Eryanto Nugroho dan Herni Sri Nurbayanti, *Kepailitan di Negeri Pailit*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2004), hlm 148

<sup>91</sup> Nelson Kapoyos Lembaga Studi Hukum Indonesia, *Konsep Pembuktian Sederhana Dalam Perkara Kepailitan Kajian Putusan Nomor 125 Pk/Pdt.Sus-Pailit/2015*

<sup>92</sup> Kasus Kepailitan PT. Cipta Televisi Indonesia (PT.TPI) Hakim Kasasi di Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 834K/PDT.SUS/2009 Tahun 2009 menyatakan membatalkan putusan Pengadilan Niaga Nomor 52/Pailit/2009/PN.Niaga.Jkt.Pst tanggal 14 Oktober 2009 dikarenakan Mahkamah Agung berpendapat bahwa adanya utang sederhana sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 8 ayat (4) masih diperdebatkan dan dipermasalahkan dan sejauhmana keberadaan utang masih dapat diperdebatkan dikarenakan Termohon menyangkal adanya utang kepada Pemohon, sehingga permasalahan utang piutang antara Pemohon dengan Termohon sangatlah kompleks dan tidak sederhana.

Terkait dengan permasalahan yang ada, beberapa putusan pailit yang telah menimbulkan kontroversi seperti kasus kepailitan PT Modernland Tbk<sup>93</sup> ataupun kasus perusahaan asuransi bertaraf internasional seperti Manulife maupun Prudential, kepailitan PT Dirgantara Indonesia<sup>94</sup> atau kepailitan PT Telekomunikasi Selular Tbk (Telkomsel),<sup>95</sup> merupakan contoh yang paling nyata dari penerapan penafsiran secara sederhana terhadap syarat kepailitan dan pembuktian sederhana *prima facie* kepailitan tersebut.

Ketentuan mengenai pembuktian sederhana kepailitan dan PKPU sebagaimana yang terdapat dalam UU KPKPU yang berlaku saat ini sangatlah sederhana untuk perkembangan perekonomian secara global pada saat ini. Ketentuan tersebut belum didukung dengan adanya sistem syarat kepailitan yang kuat mengenai fakta utang dan kreditor, hal ini kemudian diserahkan sepenuhnya kepada Hakim untuk menafsirkan sendiri sederhana atau tidak sederhana permohonan tersebut, apabila terpenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) hakim harus menyatakan pailit.

Dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi komunikasi dan informasi, kondisi perekonomian yang pesat, dan perkembangan dimensi hubungan keperdataan yang kompleks lintas

---

Kemudian Kasus Kepailitan lainnya: Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 515K/Pdt.Sus.Pailit/2013 menguatkan Putusan Pengadilan Niaga Nomor 41/Pdt.Sus/Pailit/2013 PN.Niaga, dimana Pengadilan dalam putusannya menyatakan bahwa hutang pemohon tidak sederhana dikarenakan bahwa besarnya jumlah pembayaran pada para buruh membutuhkan perhitungan yang tidak sederhana, oleh karena itu terhadap permohonan kepailitan tidak memenuhi alasan sederhana. Nomor 7/Pailit/1998/P.Niaga/Jkt.Pst jo Nomor 3/K/N/1998 jo Nomor 6/PK/N/1999.

<sup>94</sup> Nomor 41/Pailit/2007/PN.Niaga/Jkt.Pst jo Nomor 075 K/Pdt. Sus/2007

<sup>95</sup> Nomor 48/Pailit/2012/PN. Niaga/Jkt.Pst

teritorial maka akan sulit mengukur kriteria sederhana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU. Oleh karena itu, akan sangat sulit bagi Hakim untuk menguji permohonan yang ada, kecuali sistem kepailitan dalam UU KPKPU terdapat pengaturan yang tegas mengenai pembuktian melalui tes terhadap likuiditas Debitor yang dilakukan pada muka persidangan sehingga Hakim dapat menilai secara faktual permohonan yang disampaikan.

- b. Norma Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU sangat kaku dan mengabaikan kewenangan Hakim untuk menilai materil permohonan yang ada secara obyektif.

Pembuktian sederhana diterapkan secara *rigid* (kaku) berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU dengan mengacu pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU, yaitu apabila persyaratan Kreditor dengan utang jatuh waktu terpenuhi maka Debitor “harus” dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga. Akibat pengaturan norma tersebut, mendorong Hakim dalam memeriksa permohonan, secara formal hanya melihat pada terpenuhi atau tidaknya syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU tanpa mempertimbangkan aspek tingkat kesehatan keuangan perusahaan.<sup>96</sup> Ketentuan ini tidak adil bagi Debitor yang berada dalam keuangan yang sehat dan memiliki aset yang jauh lebih besar dari utangnya.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Putriyanti, *Op. cit.*, hlm. 487.

<sup>97</sup> Sebagai contoh kasus kepailitan Telkomsel yang dinyatakan Pailit oleh Pengadilan Niaga Jakarta Pusat Nomor 48/Pailit/2012/PN. Niaga/Jkt.Pst dengan permohonan terhadap utang sebesar Rp.5.260.000.000 (lima milyar dua ratus enam puluh juta rupiah) sedangkan total aset Telkomsel pada tahun 2012 adalah sebesar Rp.12.823.670.058.017,00 (dua belas triliun delapan ratus dua puluh tiga miliar enam ratus tujuh puluh juta lima puluh delapan ribu tujuh belas Rupiah), pada PT Telkomsel, anak usaha PT Telekomunikasi Indonesia Tbk (Telkom) berhasil membukukan laba bersih Rp 19,4 triliun sepanjang 2014 lalu. Realisasi tersebut meningkat 11,9 persen

Selain itu, mengenai pembuktian yang sifatnya sederhana ini juga dapat digunakan Hakim niaga sebagai alasan untuk menolak permohonan pailit yang diajukan kepadanya. Apabila Hakim niaga berpandangan suatu perkara pailit membutuhkan pembuktian yang rumit atau tidak sederhana maka Hakim dapat saja menyatakan bahwa perkara tersebut merupakan wewenang dari Pengadilan negeri, dan bukanlah wewenang dari Pengadilan Niaga. Namun kondisi tersebut tidak sesuai dengan kenyataan dalam praktek kepailitan, dimana tidak semua perkara kepailitan dapat diselesaikan dengan menggunakan pembuktian sederhana, membutuhkan pembuktian yang lebih rumit, misalnya dalam kasus perkara pailit perusahaan asuransi dan lain sebagainya.

Pasal ini mengandung kelemahan dikarenakan kata “harus” dalam Pasal 8 ayat (4) menyebabkan Hakim tidak memiliki diskresi untuk menilai materi kepailitan sepanjang terpenuhi fakta utang atau keadaan utang jatuh waktu. M. Hadi Subhan menyatakan, ketentuan ini dalam praktiknya membelenggu Hakim dan menjadikan Hakim sulit untuk menolak perkara yang sudah dimohonkan kepadanya sepanjang memenuhi syarat adanya Kreditor dan utang jatuh waktu. Selanjutnya menurut M. Hadi Subhan, ketentuan tersebut memungkinkan terjadinya perbuatan yang bertentangan dengan hukum dimana oknum yang melakukan dapat saja bersembunyi dibalik pembuktian sederhana.<sup>98</sup>

Kelemahan dalam penerapan pembuktian sederhana dapat dilihat di dalam Perkara Kepailitan Nomor 52/Pailit/2009/PN.Niaga.Jkt.Pst dan Putusan

---

dibandingkan laba bersih 2013 yang mencapai Rp 17,34 triliun, dan pada 2015 berhasil membukukan laba sebesar Rp.19,4 Trilyun.

<sup>98</sup> M. Hadi Subhan, dalam diskusi pada rapat Konsinyering tim NA RUUKPKPU, Jakarta 26 Oktober 2017.

kasasi Nomor 834K/PDT.SUS/2009, yang merupakan perkara kepailitan antara PT. Cipta Televisi Indonesia (PT.TPI), yang pada tingkat pertama diperiksa oleh Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dan selanjutnya diperiksa pada tingkat kasasi oleh Mahkamah Agung, demikian juga dalam kasus kepailitan PT. Telkomsel melawan PT. Prima Jaya Informatika.<sup>99</sup> Dari kasus ini

---

<sup>99</sup> Pokok masalah dari perkara pailit ini adalah adanya permohonan pernyataan pailit yang diajukan oleh Pemohon pailit PT Prima Jaya Informatika terhadap Termohon pailit PT Telkomsel, dengan dalil bahwa PT Telkomsel mempunyai utang kepada PT Extend Media dan kepada PT. Prima Jaya Informatika dimana salah satu utang tersebut telah jatuh tempo dan dapat ditagih dan belum dibayar. Yang menjadi utang di dalam perkara ini adalah utang PT Telkomsel kepada PT Prima Jaya Informatika berupa penolakan kedua *Purchase Order* No.PO/PJI-AK/VI/2012/00000027 dan *Purchase Order* No.PO/PJI-AK/VI/2012/00000028 secara sepihak oleh PT Telkomsel. PT Prima Jaya Informatika merasa dirugikan atas tindakan penolakan atas kedua *Purchase Order* tersebut yang mengakibatkan kerugian. Penolakan secara sepihak yang dilakukan oleh PT. Telkomsel atas kedua *Purchase Order* yang diajukan oleh PT Prima Jaya Informatika mengakibatkan cedera janji atau wanprestasi atas perjanjian kerja sama yang telah dibuat dan sepakati bersama. Namun, sebenarnya penolakan terhadap kedua *Purchase Order* tersebut dikarenakan PT Telkomsel merasa telah dirugikan terlebih dahulu dan merasa bahwa PT Prima Jaya Informatika telah melakukan cedera janji atau wanprestasi terlebih dahulu dengan tidak membayarkan biaya pemesanan yang diajukan dengan *Purchase Order* No. PO/PJI-AK/VI/2012/00000026. Dalam pemeriksaan kasus tersebut, majelis Hakim Pengadilan Niaga mengabulkan permohonan pailit yang diajukan oleh PT Prima Jaya Informatika terhadap PT Telkomsel karena dalam pertimbangannya Hakim Pengadilan Niaga mengatakan bahwa Pemohon pailit (PT Prima Jaya Informatika) dapat membuktikan terdapatnya fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana, bahwa persyaratan untuk dinyatakan pailit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU telah terpenuhi. Akan tetapi, Mahkamah Agung melalui putusan kasasinya menafsirkan lain, dalam pertimbangannya majelis Hakim tingkat kasasi mengatakan bahwa dalam perkara ini tentang kebenaran adanya utang Termohon Pailit (PT Telkomsel) kepada Pemohon Pailit (PT Prima Jaya Informatika) memerlukan adanya suatu pembuktian yang rumit, dan tidak sederhana sehingga permohonan pailit dari Pemohon tidak memenuhi ketentuan Pasal 8 ayat (4) tersebut di atas sehingga

dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan penafsiran dari makna pembuktian sederhana di antara majelis Hakim Pengadilan Niaga dan majelis Hakim tingkat kasasi dikarenakan tidak diatur secara jelas pembatasan makna pembuktian sederhana oleh UU KPKPU. Dengan demikian, perbedaan pendapat dan pemahaman antara majelis Hakim Pengadilan Niaga dan majelis Hakim tingkat kasasi yang terlihat dari penafsiran yang berbeda atas makna pembuktian sederhana tidak memenuhi asas kepastian hukum.

Selain tidak memenuhi asas kepastian hukum, dari kasus perkara pailit tersebut dapat dilihat bahwa Hakim Pengadilan Niaga dalam putusan kepailitannya tidak mempertimbangkan apakah Debitor apakah layak atau tidak untuk dipailitkan, hal ini mengingat aset Debitor yang lebih besar daripada utang yang seharusnya dibayarkannya/Debitor dalam keadaan solven atau aktiva perusahaan lebih besar dari pada utang yang dimohonkan, selain itu Hakim seharusnya menilai apakah kepailitan yang dimohonkan didasarkan kepada itikad baik atau tidak.

Dengan dikabulkannya permohonan kepailitan, tersebut dapat merugikan Debitor sebagai entitas usaha pada umumnya, apabila sebenarnya Debitor masih mampu untuk membayar utang-utangnya, karena pada saat dijatuhkan putusan pernyataan pailit maka badan usaha tersebut demi hukum akan kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus harta kekayaannya sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 24 ayat (1) UU KPKPU. Dimana hal ini dapat menimbulkan kerugian pada kegiatan usaha Debitor.

---

penyelesaiannya harus dilakukan melalui Pengadilan Negeri dan bukan ke Pengadilan Niaga.

Selain itu, seharusnya dipertimbangkan bahwa debitor merupakan perusahaan yang memiliki jumlah tenaga kerja yang banyak, solvabilitas Debitor/kemampuan keuangan Debitor, ketenagakerjaan, perlindungan konsumen, serta aspek publik lainnya.

Pengadilan Niaga di dalam memutus perkara kepailitan terbatas pada pembuktian sederhana dengan membuktikan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU. Apabila persyaratan dalam Pasal 2 ayat (1) telah terpenuhi maka Debitor harus dinyatakan pailit. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU tersebut merupakan syarat formal kepailitan sedangkan syarat materil yaitu apakah Debitor itu mampu atau tidak atau apakah kepailitan tersebut dimohonkan dengan itikad baik atau tidak oleh Kreditor/Debitor, hakim harus tetap mencari kebenaran sesungguhnya sesuai dengan independensi yang dimilikinya berdasarkan perundang-undangan.

Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU yang menyatakan harus dinyatakan pailit dengan syarat sederhana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU dianggap membelenggu hakim dalam memeriksa permohonan kepailitan secara objektif. Oleh karena itu, terkait dengan pembuktian sederhana dimaksud, RUU KPKPU perlu memberikan ruang bagi hakim untuk menilai permohonan secara objektif. Kewenangan hakim pada prinsipnya bersifat pasif dan terikat pada peristiwa (permohonan) yang diajukan oleh para pihak (*secundum allegata iudicare*). Namun, pasif disini hanya hakim tidak menentukan pokok sengketa, dimana hakim tidak boleh menambah atau mengurangnya. Akan tetapi itu semua tidak berarti hakim sama sekali tidak aktif

karena hakim bukan sekedar alat dari pada para pihak.<sup>100</sup>

Hakim dalam jabatannya, diberikan keleluasaan untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) sehingga putusannya dimungkinkan untuk dapat tidak terikat pada suatu Undang-Undang. Penemuan hukum yang dapat dilakukan Hakim yaitu dengan juga memberikan beban pembuktian kepada Debitor untuk menyampaikan laporan keuangan.<sup>101</sup>

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, perlu dilakukan perubahan dalam UU KPKPU mengenai pembuktian sederhana kepailitan dengan mempertimbangkan solusi yang dapat ditawarkan terhadap permasalahan, berupa:

- a. Perlindungan bagi Debitor. Pembuktian sederhana yang dianut oleh hukum kepailitan Indonesia sudah tidak relevan lagi, karena pembuktiannya terlalu sederhana dan mudah untuk disalahgunakan (*abuse petition*). Dengan demikian, perlu diadakan suatu revisi yakni mengubah pembuktian sederhana menjadi pembuktian faktual. Pembuktian faktual sendiri merupakan pembuktian terhadap persyaratan yang dimuat di dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU dengan ditambah pemeriksaan laporan keuangan Debitor untuk melihat apakah perusahaan Debitor masih solven atau tidak melalui *balance sheet insolvency test*. Tujuan laporan keuangan adalah memberikan informasi mengenai aset, kewajiban dan modal perusahaan yang berguna untuk membantu pihak lain melakukan evaluasi kekuatan dan kelemahan keuangan perusahaan serta tingkat likuiditas dan solvabilitas perusahaan.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm 12.

<sup>101</sup> Zulaeha, *Op. cit.*, hlm 180.

<sup>102</sup> *Ibid.*

Penerapan pembuktian sederhana oleh Hakim dengan disertai pemeriksaan laporan keuangan sangat diperlukan secara faktual untuk melihat likuiditas keuangan Debitor. Melalui laporan keuangan, ataupun pembuktian secara faktual yang diajukan baik oleh Debitor/Kreditor maka Hakim dapat menilai kondisi keuangan Debitor masih sehat atau tidak dengan melihat aset yang dimiliki Debitor apakah masih jauh melebihi nilai utang atau tidak. Dengan diubahnya pembuktian sederhana menjadi pembuktian faktual diharapkan Debitor potensial (orang atau perusahaan yang memiliki aset dan dengan kondisi keuangan yang baik) tidak akan dengan mudah dipailitkan dan masih dapat melanjutkan usahanya.

- b. Mengubah norma pembuktian sederhana dan menyerahkan kepada diskresi Hakim untuk menilai perkara melalui kepatutan serta kepada prinsip/asas-asas kepailitan,<sup>103</sup> karena sebenarnya Hakim diberikan keleluasaan untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) sehingga putusannya dimungkinkan untuk tidak terikat pada Undang-Undang. Seharusnya dalam pembuktian kepailitan, Hakim diberikan ruang untuk mempertimbangkan perkara yang ada dengan melihat pembuktian yang disampaikan masing-masing pihak. Dengan adanya perubahan frase dari “harus” menjadi kata “dapat”, diharapkan Hakim dalam mempertimbangkan dan memutuskan permohonan kepailitan dapat leluasa memperhatikan beberapa pertimbangan antara lain: Debitor merupakan perusahaan yang

---

<sup>103</sup> Pasal 8 ayat (6) huruf a memuat putusan wajib memuat alternatif untuk mengacu kepada sumber hukum tidak tertulis sebagai dasar mengadili kepailitan.

memiliki kapital yang besar, solvabilitas Debitor/ kemampuan keuangan Debitor, ketenagakerjaan, perlindungan konsumen, serta aspek publik lainnya.

- c. Menghapus ketentuan *harus* dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU sehingga membuka ruang bagi Hakim untuk membuktikan secara objektif tanpa terbelenggu oleh kewajiban *harus* ataupun diskresi subjektif Hakim untuk menentukan *dapat*. Dengan demikian, suatu permohonan pailit dikabulkan apabila terdapat fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana bahwa persyaratan untuk dinyatakan pailit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) telah terpenuhi. Tiadanya ketentuan *harus* dalam Pasal tersebut, diharapkan agar penilaian permohonan dapat dinilai oleh Hakim baik secara subjektif berdasarkan pertimbangan dirinya, maupun menilai secara objektif perihal ketidakmampuannya untuk membayar utang-utangnya kepada Kreditor. Selain itu dengan mengubah ketentuan Pasal 8 ayat (4) akan memberikan ruang dan kewenangan bagi Hakim untuk memeriksa permohonan secara meteril dan memastikan permohonan kepailitan yang dimohonkan telah diajukan secara iktikad baik (*good faith*) oleh Pemohon (baik Kreditor/ Debitor).

### 3. Keadaan Diam Otomatis (*Automatic Stay*)

Pasal 24 ayat (1) UU KPKPU menyatakan bahwa Debitor demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit, sejak putusan pernyataan pailit diucapkan.<sup>104</sup> Melalui pernyataan pailit yang diputuskan oleh Hakim Pengadilan Niaga, maka demi hukum

---

<sup>104</sup> Lihat Pasal 24 ayat (1) UU KPKPU

seluruh harta kekayaan Debitor dilakukan sita (*beslag*) dan penguasaannya dilakukan oleh Kurator dengan diawasi oleh Hakim Pengawas. Dalam prakteknya norma yang dinyatakan Pasal 24 ayat (1) tersebut menimbulkan masalah, yaitu justru memberikan ruang bagi Debitor untuk melakukan upaya yang bertentangan dengan hukum terhadap harta kekayaannya sebelum Debitor dinyatakan pailit dan mengetahui bahwa dirinya akan mengalami kondisi kepailitan dimana konsekuensinya seluruh asetnya akan dikenakan sita umum. Selain itu, bagi kreditor yang mengetahui bahwa Debitornya dimohonkan pernyataan pailit, akan mengalami kekhawatiran terhadap kemampuan pengembalian utang-utangnya sehingga dapat berujung pada tindakan main hakim sendiri dengan mengabaikan hak-hak Kreditor lainnya, secara melawan hukum.

Ketentuandalam UU KPKPU masih memungkinkan Debitor untuk leluasa memindahtangankan harta kekayaannya selama proses permohonan pernyataan pailit tersebut. Karena itu, tidak mustahil ketika Debitor dinyatakan pailit, harta kekayaannya sudah banyak berkurang karena sudah dipindahtangankan oleh Debitor kepada pihak-pihak lain.<sup>105</sup>

Sutan Remy berdasarkan pengalamannya menjelaskan:<sup>106</sup>

Dimana selama proses pemeriksaan terhadap permohonan pernyataan pailit, terhadap harta kekayaannya, Debitor masih leluasa memindah tangankan harta kekayaannya. Karena itu, tidak mustahil ketika Debitor dinyatakan pailit, harta kekayaannya sudah banyak berkurang karena sudah dipindahtangankan oleh Debitor kepada pihak-pihak lain.

---

<sup>105</sup> Sutan Remy Sjahdeini, Makalah Tanggapan terhadap Naskah Akademik RUU Kepailitan dan KPKU, disampaikan kepada Tim Penyusunan Naskah Akademik RUU Kepailitan dan KPKU, BPHN, 2017

<sup>106</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Ibid.*

Apabila permohonan pailit diajukan oleh Kreditor (bukan oleh Debitor sendiri), maka tidak mustahil Debitor akan berusaha “menyembunyikan” sebagian harta kekayaannya dengan melakukan transaksi fiktif antara lain memindahkan kepemilikan harta kekayaan tersebut kepada orang lain (menjadi atas nama orang lain) baik dengan cara hibah atau dengan jalan transaksi jual beli yang fiktif. Sudah barang tentu tujuannya adalah agar ketika Debitor dinyatakan pailit, Debitor tersebut secara faktual tidak menjadi miskin karena masih memiliki harta yang “telah disembunyikan” sebelum putusan pernyataan pailit”. Banyak sekali akal-akalan bagi Debitor untuk dapat “menyembunyikan” sebagian hartanya tersebut agar terhindar dari dimasukkannya harta tersebut sebagai bagian dari harta pailit.

Di samping itu, selama proses pemeriksaan permohonan pernyataan pailit, Debitor dapat melakukan penjualan sebagian harta kekayaannya untuk melunasi utangnya kepada Kreditor tertentu. Tentu saja sikap tersebut menjadi sangat tidak fair bagi para Kreditor yang lain.

Untuk menghindari kerugian yang dialami oleh Kreditor sehubungan dengan perbuatan curang yang dilakukan oleh Debitor, hukum perdata dalam Pasal 1341 KUH Perdata mengakui adanya gugatan *actio pauliana* sebagai berikut:

Meskipun demikian, kreditor boleh mengajukan tidak berlakunya segala tindakan yang tidak diwajibkan yang dilakukan oleh debitur, dengan nama apa pun juga yang merugikan kreditor; asal dibuktikan bahwa ketika tindakan tersebut dilakukan, debitur dan orang yang dengannya atau untuknya debitur itu bertindak, mengetahui bahwa tindakan itu mengakibatkan kerugian bagi para kreditor. Hak-hak yang diperoleh pihak ketiga dengan itikad baik atas barang-barang yang menjadi obyek dan tindakan yang tidak sah, harus

dihormati. Untuk mengajukan batalnya tindakan yang dengan cuma-cuma dilakukan debitur, cukuplah kreditur menunjukkan bahwa pada waktu melakukan tindakan itu debitur mengetahui bahwa dengan cara demikian dia merugikan para kreditur, tak peduli apakah orang yang diuntungkan juga mengetahui hal itu atau tidak.

Selain itu, menurut UU KPKPU mengakui penggunaan instrumen *actio pauliana* ini di dalam Pasal 41 UU KPKPU untuk memberikan perlindungan hak bagi Kreditor. Dalam Pasal tersebut dinyatakan:

- (1) Untuk kepentingan harta pailit, kepada Pengadilan dapat dimintakan pembatalan segala perbuatan hukum Debitur yang telah dinyatakan pailit yang merugikan kepentingan Kreditor, yang dilakukan sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan.
- (2) Pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan apabila dapat dibuktikan bahwa pada saat perbuatan hukum dilakukan, Debitur dan pihak dengan siapa perbuatan hukum tersebut dilakukan mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa perbuatan hukum tersebut akan mengakibatkan kerugian bagi Kreditor.
- (3) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perbuatan hukum Debitur yang wajib dilakukannya berdasarkan perjanjian dan/atau karena undang-undang.

Ketentuan tersebut berlaku apabila perbuatan hukum yang merugikan Kreditor dilakukan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan, sedangkan perbuatan tersebut tidak wajib dilakukan Debitur, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.<sup>107</sup> Namun, seringkali ketentuan upaya *actio pauliana* ini dirasakan belum efektif

---

<sup>107</sup> Pasal 42 UU KPKPU

dikarenakan harus melalui suatu prosedur gugat menggugat di Pengadilan sehingga membutuhkan waktu yang sangat lama untuk dapat membatalkan terjadinya peralihan yang dilakukan. Selain itu, perkembangan transaksi bisnis dengan menggunakan instrumen pembayaran secara elektronik ataupun aset secara elektronik yang berada pada pembinaan lembaga otoritas yang berwenangan, akan menyulitkan secara hukum untuk melakukan pencegahan terhadap transaksi serta pengalihan hak yang dilakukan pada suatu transaksi keuangan ataupun saham secara elektronik (digital). Kelemahan tersebut menunjukkan kelemahan perangkat pengaturan dalam UU KPKPU untuk melakukan penyelamatan aset guna memberikan perlindungan baik bagi Kreditor dan Debitor.

UU KPKPU mengenal konsep penangguhan (*stay*) terhadap harta kekayaan Debitor yang dimohonkan kepailitan, sebagaimana diatur dalam Pasal 56 UU KPKPU. Namun, mekanisme *stay* ataupun penangguhan terhadap harta kepailitan yang dibawah Kreditor separatis ini bertujuan untuk memperbesar kemungkinan tercapainya perdamaian, memperbesar kemungkinan mengoptimalkan harta pailit, dan untuk memungkinkan Kurator melaksanakan tugasnya secara optimal dalam melakukan pengurusan/pemberesan harta pailit. Selama berlangsungnya jangka waktu penangguhan, segala tuntutan hukum untuk memperoleh pelunasan atas suatu piutang tidak dapat diajukan dalam sidang badan peradilan, dan baik Kreditor maupun pihak ketiga dimaksud dilarang mengeksekusi atau memohonkan sita atas benda yang menjadi agunan.<sup>108</sup> Akibatnya dalam praktik kepailitan, ketentuan *stay* yang diatur oleh UU KPKPU kerap dimaknai sebagai ketentuan yang mencederai hak-hak Kreditor separatis, terutama yang berkaitan dengan

---

<sup>108</sup> Penjelasan Pasal 56 ayat (1) UU KPKPU

pelaksanaan hak *parate executie* atas barang jaminan, hal tersebut adalah keliru jika memaknai tujuan *stay* sebagaimana dalam Penjelasan Pasal 56 ayat (1) UU KPKPU.

Ketentuan *stay*se bagaimana dimaksud di atas merupakan hak yang dimiliki oleh Kreditor. Pandangan yang beranggapan ketentuan *stay* telah mencederai hak istimewa Kreditor separatis dan bertentangan dengan hukum jaminan atau bertentangan dengan prinsip hak kebendaan sebagaimana diatur dalam KUHPerdara berada di luar konteks hukum kepailitan maupun tujuan dari kepailitan sebagai sita umum, maupun hukum kepailitan sebagai hukum formil (hukum acara pembayaran utang secara kolektif) yang bersifat *extra ordinary*. Sifat *extra ordinary* dari kepailitan tersebut salah satunya ditemui dalam Pasal 31 ayat (1)<sup>109</sup> dan Pasal 33<sup>110</sup> yang mengatur segala sita maupun eksekusi dihentikan. Eksekusi atas izin Hakim Pengawas dapat diteruskan pelaksanaannya. Namun pelaksanaan eksekusi hanya bersifat formil, karena hasil penjualan barang yang dieksekusi tidak bisa dikuasai langsung oleh Pemohon eksekusi, namun diserahkan kepada Kurator sebagai bagian dari harta pailit, sedangkan Pemohon eksekusi akan menjadi Kreditor separatis dan pembayaran untuknya akan dilakukan oleh Kurator setelah tagihannya diverifikasi.

Ketentuan *stay* yang berlaku dalam UU KPKPU tidak untuk dibenturkan dengan prinsip hukum jaminan

---

<sup>109</sup> Putusan pernyataan pailit berakibat bahwa segala penetapan pelaksanaan Pengadilan terhadap setiap bagian dari kekayaan Debitor yang telah dimulai sebelum kepailitan, harus dihentikan seketika dan sejak itu tidak ada suatu putusan yang dapat dilaksanakan termasuk atau juga dengan menyandera Debitor.

<sup>110</sup> Dalam hal sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan, penjualan benda milik Debitor baik bergerak maupun tidak bergerak dalam rangka eksekusi sudah sedemikian jauhnya hingga hari penjualan benda itu sudah ditetapkan maka dengan izin Hakim Pengawas, Kurator dapat meneruskan penjualan itu atas tanggungan harta pailit.

kebendaan atau ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU KPKPU yang menempatkan Kreditor separatis pemegang hak jaminan kebendaan berada di luar kepailitan Debitornya. Menurut T.H. Jackson, pada prinsipnya, *stay* bersifat ekonomis dengan tujuan untuk mempertahankan nilai relatif (*relative value*) dari barang jaminan dan sekaligus mencegah timbulnya upaya pencaplokan harta pailit (*strategic jockeying*) oleh sekelompok Kreditor selama proses kepailitan berlangsung.<sup>111</sup> Sedangkan ketentuan *stay* yang ada saat ini belum merupakan *stay* sebagaimana dimaksud untuk mencegah terjadinya peralihan yang dapat merugikan harta kepailitan, melainkan bertujuan untuk memaksimalkan harta kepailitan serta memudahkan proses verifikasi terhadap harta kepailitan. Dengan demikian, ketentuan *stay* merupakan suatu instrumen pengaman agar harta Debitor yang telah dinyatakan pailit dapat dihimpun guna kepentingan pembayaran utang, tidak hanya piutang Kreditor separatis yang dijamin pembayarannya akan tetapi juga piutang Kreditor konkuren. Ketentuan pengaturan *stay* merupakan implementasi dari prinsip *pari passu pro rate* yang diatur oleh Pasal 1131 KUH Perdata dan 1132 KUH Perdata.<sup>112</sup>

Ketentuan *stay* secara umum<sup>113</sup> maupun ketentuan *stay* khusus dinyatakan berlaku kepada semua Kreditor separatis terhitung sejak putusan pailit diucapkan, kecuali terhadap Kreditor yang haknya timbul dari perjumpaan utang (*set-off*) serta terhadap Kreditor pemegang piutang yang dijamin dengan uang

---

<sup>111</sup> T.H. Jackson, *The Logic and Limits of Bankruptcy Law*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1986, hlm.157.

<sup>112</sup> Elyta Ras Ginting, *Tanggapan terhadap Naskah Akademik RUU Kepailitan dan KPKPU*, makalah anggota tim penyusun, disampaikan melalui pada kegiatan rapat tim penyusun Naskah Akademik, 2018

<sup>113</sup> Diatur secara implisit dalam Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 UU KPKPU.

tunai.<sup>114</sup> Secara umum, tujuan diberlakukannya *stay* terhadap Kreditor separatis tidak terlepas dari tujuan dari hukum kepailitan itu sendiri yaitu sebagai *collective proceeding* untuk menghimpun dan memaksimalkan nilai likuiditas dari harta pailit guna didistribusikan kepada seluruh Kreditor berdasarkan ranking dan sifat piutang dari masing-masing Kreditor. Ketentuan *stay* diberlakukan untuk mencegah Kreditor separatis melakukan kecurangan dalam melaksanakan hak istimewanya yang akan merugikan Kreditor lain terutama Kreditor konkuren yang piutangnya tidak dijamin dengan hak kebendaan milik Debitor.

Berdasarkan kondisi hukum tersebut, keadaan *stay* tidak untuk dibenturkan dengan hak parate *eksekusi* dari Kreditor separatis atau dari sudut hukum jaminan oleh karena sifat hukum kepailitan sebagai instrumen pembayaran utang yang *extra ordinary* dan putusan pailit berlaku berdasarkan prinsip *erga omnes* (putusan pailit berlaku bagi semua tagihan Kreditor tanpa terkecuali). Oleh karenanya, ketentuan *stay* tidak dapat dihilangkan dari UU KPKPU, namun ketentuan *stay* perlu dipertegas kapan mulai berlaku agar Debitor maupun Kreditor tidak menyalahgunakan keadaan pailit dengan menggelapkan harta pailit. Terhadap pemikiran ini Sutan Remy Sjahdeini menyampaikan:<sup>115</sup>

Oleh karena itu sangat bagus pemikiran RUU KPKPU untuk memperkenalkan dan mengadopsi lembaga keadaan diam otomatis (*automatic stay/automatic standstill*) ke dalam UU KPKPU yang baru (RUU KPKPU) dan memberlakukan lembaga tersebut sejak permohonan pernyataan pailit

---

<sup>114</sup> Pasal 24 ayat (3) dan (4) UU Kepailitan dan PKPU juga mengecualikan transaksi di Bank maupun di Bursa Efek yang dilakukan sebelum pernyataan pailit tidak terpengaruh oleh kepailitan Debitor. Artinya transfer dana melalui Bank maupun transaksi di Bursa Efek yang dilaksanakan pada saat putusan pailit diucapkan tidak dinyatakan batal.

<sup>115</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Op.cit.*

didaftarkan pada Pengadilan Niaga. Apabila nantinya ternyata permohonan pernyataan pailit yang diperiksa oleh Pengadilan Niaga dikabulkan, sehingga Debitor dinyatakan pailit, maka keadaan diam otomatis” demi hukum berubah menjadi “sita umum terhadap seluruh aset Debitor pailit.

Penerapan *Automatic Stay* di beberapa negara:

a) Amerika Serikat

Terhadap penggunaan *automatic stay* atau keadaan diam otomatis telah digunakan di hukum kepailitan di Amerika Serikat berdasarkan US Bankruptcy Act, Chapter 11 Section 362 dimana ketentuan tersebut memuat ketentuan *automatic stay* atau keadaan diam otomatis saat permohonan pailit diajukan atau didaftarkan di Pengadilan. Keadaan diam ini demi hukum menyebabkan penundaan atas pelaksanaan dari semua gugatan atau klaim atas Debitor yang muncul sebelum dilakukannya pemeriksaan oleh Pengadilan (atas permohonan pailit) dan tindakan lain terhadap aset Debitor. Adanya keadaan diam otomatis inidimaksudkan agar setelah Debitor ditetapkan pailit oleh salah satu dari Kreditor, dengan beberapa pengecualian, tidak dapat menagih utangnya dan begitu juga sebaliknya, Debitor tidak dapat membayar utangnya hanya untuk salah satu atau lebih Kreditornya. *Automatic stay* ini berlaku untuk Kreditor konkuren maupun Kreditor preferen.<sup>116</sup>

Tujuan diberlakukannya diam otomatis menurut sistem hukum kepailitan Amerika Serikat adalah untuk memaksimalkan *going concern* terhadap perusahaan pailit serta untuk memastikan pembagian yang adil kepada seluruh Kreditor. Diam

---

<sup>116</sup> Trey Monsour, “Understanding of The Automatic Stay in Bankruptcy”, Law360. <https://www.law360.com/articles/551844/understanding-the-automatic-stay-in-bankruptcy>, diakses pada 1 Oktober 2017.

otomatis ini berlaku sejak kepailitan didaftarkan permohonannya tanpa melalui suatu putusan yang bertujuan untuk *memaksimalkan* keberlanjutan nilai perusahaan (*going concern value*) dengan mencegah Kreditor mengambil ataupun “mempreteli” aset-aset pada saat bersamaan (*death by a thousand cuts*) yang dapat membuat nilai aset menjadi menurun serta membantu pewujudan tujuan dari sistem kepailitan berdasarkan Chapter 11 US Bankruptcy Act dengan pembagian harta pailit secara adil dengan mencegah Debitor merampas harta sebelum Kreditor lainnya melakukan tindakan yang sama juga. Oleh karena itu, ketentuan ini tidak hanya memberikan perlindungan bagi Debitor dengan menyediakan kesempatan “*breathing room*” dari para Kreditornya, melainkan juga memberikan perlindungan bagi Kreditor dari Kreditor lainnya.<sup>117</sup> Section 362 US Bankruptcy Act ini meliputi:

- 1) jenis tindakan yang diberlakukan *stay* dengan permohonan kepailitan;
- 2) pengecualian terhadap *automatic stay*;
- 3) gambaran waktu dari *automatic stay*;
- 4) upaya hukum terhadap *automatic stay*;
- 5) gambaran *framework* proses Pengadilan upaya hukum terhadap adanya *automatic stay*;
- 6) pembuktian dalam upaya hukum terhadap *automatic stay*;
- 7) gambaran akibat hukum apabila pihak melakukan pelanggaran hukum terhadap *automatic stay*.

Dengan adanya *automatic stay* sehubungan dengan Section 362 huruf (a) dalam pasal (*section*) tersebut dinyatakan hal-hal yang dilarang ataupun diperbolehkan, seperti tindakan setelah Debitor

---

<sup>117</sup> John D Ayer, Michael Bernstein, Jonathan Friedland, *An Overview of the Automatic Stay*, Journal Issues and Information for the insolvency professional, The American Bankruptcy Institute, Alexandria, diakses tanggal 5 Juni 2018.

dimohonkan kepailitan, maka Kreditor tidak dapat memohonkan gugatan ataupun melanjutkan proses persidangan gugatan terhadap Debitor sejak tanggal permohonan didaftarkan. Selain itu, apabila gugatan sudah didaftarkan ataupun berlangsung di Pengadilan pada saat permohonan pailit diterima oleh Pengadilan maka seluruh proses penyelesaian yang ada di Pengadilan dihentikan. Kondisi sebagaimana di maksud dalam US Bankruptcy Act sebagaimana yang terdapat dalam Chapter 11 Section 362 huruf (a) telah diatur dalam Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 UU KPKPU.

Secara garis besar, *automatic stay* atau keadaan diam otomatis sebagaimana diatur dalam *U.S. Code 11 Section 362 (a)* berlaku terhadap perbuatan-perbuatan Kreditor seperti:<sup>118</sup>

- 1) Proses persidangan di Pengadilan. Permulaan atau kelanjutan dari suatu tindakan yudisial, administratif atau tindakan lainnya atau persidangan terhadap Debitor yang telah atau dapat dimulai sebelum dilakukannya pemeriksaan atas permohonan kepailitan oleh Pengadilan, atau menagih klaim terhadap Debitor yang muncul sebelum adanya pendaftaran permohonan kepailitan ke Pengadilan.
- 2) Putusan sebelum permohonan pailit. Keadaan ini akan melarang segala pelaksanaan putusan atas Debitor dan atas harta pailit yang muncul sebelum adanya pendaftaran permohonan pailit.
- 3) Harta pailit. Keadaan diam otomatis akan melarang segala perbuatan yang bermaksud untuk mengambil alih aset Debitor yang termasuk dalam harta pailit.

---

<sup>118</sup> *Ibid*

- 4) Hak jaminan. Setiap tindakan untuk menciptakan, menyempurnakan, atau memberlakukan hak jaminan yang terjadi sebelum adanya permohonan pailit ke Pengadilan.
- 5) Tindakan untuk menagih klaim. Keadaan diam otomatis melarang tindakan untuk mengumpulkan, menilai atau memulihkan klaim terhadap Debitor yang timbul sebelum adanya pendaftaran permohonan kepailitan ke Pengadilan. Larangan ini menargetkan tindakan yang mungkin tidak menimbulkan perbuatan pada tingkat litigasi, seperti panggilan telepon, *demand letter* oleh agen penagihan, atau kelanjutan dari penagihan untuk barang atau jasa dari Debitor.
- 6) Kompensasi/perjumpaan utang (*set-off*). Keadaan diam otomatis akan melarang segala kompensasi/perjumpaan utang (*set off*) atas Debitor.
- 7) Persidangan dalam Pengadilan pajak. Larangan atas memulai atau melanjutkan persidangan di Pengadilan pajak yang menyangkut Debitor.

Selanjutnya dengan adanya Section 362 huruf (b) juga dikecualikan terhadap *automatic stay*. Pengecualian ini ada sebagai upaya pengakuan hak masing-masing pihak selama proses *stay* tersebut terkait dengan perlindungan hak terhadap investor saham, pengosongan paksa Debitor oleh pemilik lahan dalam hal telah terjadi adanya permohonan pengajuan kepailitan, tindakan pemeriksaan pajak, pengembalian pajak, serta tindakan pemerintah yang berwenang dalam rangka penegak hukum.<sup>119</sup>

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, keadaan diam otomatis ini akan demi hukum berlaku sesaat setelah adanya pendaftaran permohonan pailit tanpa mengharuskan adanya putusan Pengadilan. Keadaan diam otomatis akan berakhir saat harta kekayaan

---

<sup>119</sup> *Ibid*

Debitor bukan lagi menjadi harta pailit. Umumnya, keadaan diam otomatis akan berlaku sampai adanya hal-hal seperti<sup>120</sup>:

- 1) perkara pailit dihentikan;
- 2) perkara pailit telah selesai;
- 3) harta kekayaan bukan lagi harta pailit;
- 4) adanya *order* untuk mengakhiri atau memodifikasi keadaan diam otomatis.

b) Kanada

Di dalam sistem hukum kepailitan di Kanada, *automatic stay* juga dikenal, dimana ketentuan ini berlaku secara otomatis pada saat didaftarkan baik permohonan perorangan maupun kepailitan suatu badan hukum. *Stay* bertujuan untuk memberikan perlindungan dari para Kreditor yang akan mengambil hak-haknya selama proses kepailitan berlangsung.<sup>121</sup> Ketentuan *stay* ini secara otomatis akan menghentikan tindakan berupa:<sup>122</sup>

- tindakan penagihan yang dilakukan Kreditor;
- proses permohonan gugatan di Pengadilan;
- tindakan proses hukum penagihan yang telah berjalan di Pengadilan; dan
- tindakan eksekusi yang telah ditetapkan Pengadilan.

Ketentuan *stay* ini dikecualikan terhadap pembayaran nafkah terhadap anak atau pembiayaan nafkah kebutuhan keluarga. Kreditor dalam hal ini memiliki hak untuk mengajukan permohonan untuk mengangkat *stay (lift the stay)*<sup>123</sup> yang diberikan walaupun harus melalui berbagai proses tahapan.

---

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> <https://bankruptcy-canada.com/bankruptcy-blog/bankruptcys-automatic-stay-of-proceedings/> diakses tanggal 6 Juni 2018

<sup>122</sup> *Ibid*

<sup>123</sup> Creditors sometimes may attempt to get around this ban by petitioning the bankruptcy court to "lift" the stay. A bankruptcy lift allows the creditor to continue collection activity, such as garnishing wages or

Terhadap ketentuan penggunaan *stay* dalam kepailitan diusulkan untuk dimasukkan dalam perubahan UU KPKPU, yaitu pada saat pailit dimohonkan, dengan tujuan menjamin harta kepailitan Debitor dapat diawasi dengan baik. Ketentuan *automatic stay* ini juga akan memberikan rasa aman lebih kepada Kreditor dan tidak merugikan pihak manapun. Hal ini dikarenakan bisnis tetap berjalan pada umumnya dan hanya pengalihan aset yang tidak diperbolehkan. Ketentuan *stay* dapat bermanfaat untuk mencegah Kreditor separatis melakukan kecurangan dalam melaksanakan hak istimewanya yang akan merugikan Kreditor lain terutama Kreditor konkuren yang piutangnya tidak dijamin dengan hak kebendaan milik Debitor (walaupun terhadap kebendaannya tersebut tunduk ketentuan hak jaminan). Tindakan *stay* ini memberikan perlindungan bagi pelaku usaha termasuk kreditor lain, serta memberikan perlindungan terhadap aset yang dilakukan penjualan oleh kreditor yang dijual dengan harga dibawah harga pasar.

Penyempurnaan di dalam UU KPKPU terkait penerapan *automatic stay*, kiranya dapat digunakan terhadap seluruh Kreditor, khususnya terhadap aset yang tidak sedang di bawah Kreditor separatis. Keberlakuan *stay* atau penangguhan ini dikenakan terhadap aset Debitor sejak permohonan pernyataan kepailitan didaftarkan di Pengadilan Niaga, artinya sejak permohonan kepailitan dimohonkan maka secara hukum harta kepailitan berada dalam kondisi *stay* atau ditangguhkan. Konsep *stay* ini otomatis demi hukum (*by law*), agar tidak diberikan ruang dengan diperlukannya prosedur penetapan di

---

foreclosing on a home, while the bankruptcy case is in progress. Diakses dari <https://info.legalzoom.com/mean-bankruptcy-lifted-26489.html>

pengadilan terlebih dahulu atau interpretasi lain apabila dilakukan dengan permohonan. Namun, secara otomatis pada saat kepailitan didaftarkan maka demi hukum secara otomatis *stay* dinyatakan berlaku. Konsep ini dikecualikan untuk kebutuhan-kebutuhan yang merupakan kebutuhan sehari-hari. Maksudnya adalah konsep *stay* ini adalah *stay* dari peralihan harta (jual beli, hibah, transfer, dan lain-lain) bukan membekukan hartanya.

Keadaan diam otomatis ini demi hukum (*by law*) akan berlaku sesaat setelah adanya pendaftaran permohonan pailit tanpa mengharuskan adanya putusan pengadilan. Apabila nantinya ternyata permohonan pernyataan pailit yang diperiksa oleh pengadilan niaga dikabulkan, sehingga debitor dinyatakan pailit, maka “keadaan diam otomatis” demi hukum berubah menjadi “sita umum terhadap seluruh aset debitor pailit”.

Berdasarkan penjelasan mengenai penerapan konsep *automatic stay* maka dengan penerapan *automatic stay* yang berlaku sejak adanya permohonan pailit terdaftar di pengadilan niaga akan sangat menguntungkan bagi debitor maupun kreditur karena harta pailit terjaga dan tidak akan berkurang jumlah dan nilainya selama proses pemeriksaan pailit. Sebab selama proses pemeriksaan pailit, tidak mustahil para kreditur saling berebut untuk dibayar tagihannya sebelum debitor dinyatakan pailit oleh pengadilan. Namun sayangnya ketentuan mengenai keadaan diam otomatis ini tidak diatur dianut di dalam UU KPKPU.<sup>124</sup>

Untuk menghindari kemungkinan penyalahgunaan keadaan yang dimanfaatkan baik oleh debitor

---

<sup>124</sup> Bornmann Law Group, “The Purpose of Automatic Stay in Bankruptcy”. HG. <https://www.hg.org/article.asp?id=27038>

ataupun oleh kreditor sehubungan dengan kepailitan yang sedang sedang disidangkan permohonannya maka sangat bijaksana sikap yang ditempuh oleh US Bankruptcy Code dengan memberlakukan lembaga “*automatic stay*”, yang bila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dapat digunakan dengan istilah “keadaan diam otomatis”, dan memberlakukan lembaga tersebut sejak permohonan pailit terdaftar di pengadilan pailit (*Bankruptcy Court*).<sup>125</sup> Oleh karenanya timbul pemikiran untuk memperkenalkan dan mengadopsi lembaga “keadaan diam otomatis” (*automatic stay/automatic standstill*) ke dalam RUU KPKPU dan memberlakukan lembaga tersebut sejak permohonan pernyataan pailit didaftarkan pada Pengadilan Niaga.<sup>126</sup>

Selain sistem *stay* yang dilaksanakan di Amerika Serikat dengan menggunakan *automatic stay* berdasarkan *US Bankruptcy Code*, negara lain yang menggunakan konsep ini adalah Kerajaan Belanda. Sebagai negara yang telah mengimplementasikan sistem kepailitan selama lebih dari 125 tahun, sistem kepailitan berdasarkan *Dutch Bankruptcy Code* mengenal mekanisme *cooling down period* atau disebut sebagai masa tenang, dimana debitor atau kreditor dapat mengajukan permohonan untuk dilakukan keadaan *stay*/penangguhan pada saat memohonkan kepailitan. Kemudian, Hakim Pengadilan Niaga setempat memerintahkan bahwa Kreditor tidak dapat melaksanakan haknya sementara waktu dan termasuk juga bagi Kreditor pemegang hak kebendaan. Tujuan dilakukannya penangguhan adalah mendorong Kurator untuk menyelidiki keadaan Debitor dan mencegah Debitor

---

<sup>125</sup> Remy Sjahdeini, *Op cit.*

<sup>126</sup> *Ibid.*

memindahkan aset mereka sebelum Kurator dapat melakukan verifikasi terhadap harta/aset Debitor.

Permohonan *stay* ini dapat diajukan sebelum pengadilan menyatakan Debitor dalam keadaan pailit. Dalam prakteknya di Belanda, ketentuan *stay* diberlakukan pada saat pemohon pailit menyampaikan surat permohonan kepailitan ke Pengadilan sekaligus mengajukan rancangan tindakan yang akan dilakukan pada saat pengurusan/pemberesan. Selain itu, menurut sistem kepailitan Belanda, pihak yang dapat mengajukan permohonan *stay* adalah adalah pihak yang berkepentingan yaitu Debitor, Kreditor, atau Kurator.

Suatu penangguhan akan berakhir saat harta kekayaan debitor bukan lagi menjadi harta pailit. Umumnya, penangguhan (*stay*) sebagaimana dimaksud akan berlaku sampai adanya hal-hal seperti (1) perkara pailit dihentikan sebelum putusan pernyataan pailit; atau(2) perkara pailit telah dicabut.

Terhadap ketentuan *stay* ini bukan berarti menghilangkan hak eksekusi dari Kreditor separatis, hal ini dikarenakan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak kebendaan memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak separatis dimaksud. Memang dengan adanya ketentuan ini maka Kreditor tersebut akan tertunda hak untuk eksekusinya, namun tidak menghilangkan haknya. Penundaan ini beralasan, karena Kurator butuh waktu serta proses untuk mengumpulkan dan memverifikasi aset dari debitor, hal ini juga mengacu pada pasal 59 UU KPKPU dimana hasil dari verifikasi kurator akan didahulukan kepada kreditor separatis, sehingga ini bukan hal yang krusial bagi Kreditor separatis karena sebenarnya penangguhan dimaksud diperuntukan bagi Debitor.

Oleh karena itu, usulan penerapan *stay* dimaksud dalam RUU KPKPU adalah sebagai berikut:

- a. menambahkan ketentuan norma dalam Pasal 6 UU KPKPU yang menerapkan adanya ketentuan *automatic stay* dalam hal permohonan dilakukan, serta akibat hukum *stay*, pengecualiannya, dan kapan *automatic stay* berakhir, serta diperbolehkannya *stay* dimaksud untuk diangkat oleh pengadilan dengan permohonan.
- b. ketentuan norma *stay* ini berbeda dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UU KPKPU dimana dalam *automatic stay* debitor tetap dapat mengurus hartanya namun tidak boleh mengalihkannya kepada pihak lain, dan kreditor tidak diperbolehkan mengambil tindakan hukum terhadap harta kekayaan.
- c. keadaan diam otomatis akan berlaku sampai adanya hal-hal seperti (1) perkara pailit dihentikan sebelum putusan pernyataan pailit; atau (2) perkara pailit telah dicabut. Untuk poin (1) dilakukan oleh pemohon pailit, sedangkan poin (2) dilakukan oleh kurator.
- d. mekanisme *automatic stay* secara hukum berlaku secara otomatis pada saat kepailitan dimohonkan, dan secara hukum perlu diatur mengenai tata pelaksanaannya secara elektronik yang secara hukum terpublikasi pada saat kepailitan dimohonkan, dengan akibat hukum.
- e. dalam hal sebelum permohonan pernyataan pailit diucapkan, penjualan benda milik Debitor baik bergerak maupun tidak bergerak dalam rangka eksekusi sudah sedemikian jauhnya hingga hari penjualan benda itu sudah ditetapkan maka dengan izin Hakim Pengawas, Kurator dapat meneruskan penjualan itu atas tanggungan harta pailit.

#### 4. Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Pemohon Kepailitan

Pasca dibentuknya lembaga Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK), terdapat beberapa lembaga keuangan yang kewenangannya diambil alih ataupun dilebur ke dalam kewenangan OJK. Sebagai lembaga negara yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, OJK mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan<sup>127</sup> terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, sektor pasar modal, dan sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, serta lembaga jasa keuangan lainnya.<sup>128</sup> Kewenangan yang diberikan oleh UU OJK terhadap peran lembaga ini sangatlah penting untuk menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan.<sup>129</sup> Dengan hadirnya lembaga OJK, maka kelembagaan beserta kewenangan lembaga sebagaimana terkait dengan perbankan, pasar modal, dan sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, serta lembaga jasa keuangan lainnya berada dibawah kewenangan OJK.

Oleh karena itu sejalan dengan pembentukan OJK, terdapat kewenangan pada beberapa lembaga keuangan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit serta pengaturan lainnya dalam UU KPKPU, antara lain:

---

<sup>127</sup> Pasal 1 angka 1 UU OJK

<sup>128</sup> Pasal 1 angka 4 UU OJK

<sup>129</sup> Pasal 5 UU OJK

<b>Pasal UU Kepailitan dan PKPU</b>	<b>Lembaga-Lembaga Keuangan</b>	<b>Kewenangan Pengajuan Pailit</b>	<b>Keterangan</b>
Pasal 2 ayat (3)	Debitor adalah bank	Permohonan diajukan oleh Bank Indonesia	Berdasarkan Pasal 34 dan 35 UU No 23 Tahun 1999 maka kewenangan sebagaimana dimaksud berada pada Otoritas Jasa Keuangan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011
Pasal 2 ayat (4)	Debitor adalah: perusahaan efek, bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian.	Permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal.	Berdasarkan UU No 21 Tahun 2011 tentang OJK, kewenangan terhadap pengaturan dan pengawasan keseluruhan kegiatan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, dan kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya.  Berada pada lembaga Otoritas Jasa Keuangan.
Pasal 2 ayat (5)	Dalam Debitor: perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun.	Pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan	

<b>Pasal UU Kepailitan dan PKPU</b>	<b>Lembaga-Lembaga Keuangan</b>	<b>Kewenangan Pengajuan Pailit</b>	<b>Keterangan</b>
Pasal 6 UU KPKPU	Panitera wajib menolak pendaftaran permohonan pernyataan pailit bagi institusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) jika dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan dalam ayat-ayat tersebut.		Ketentuan ini secara formal perlu dilakukan perubahan dengan menyesuaikan perkembangan yang ada dengan lahirnya lembaga OJK
Pasal 7 ayat (2) UU KPKPU	Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal permohonan diajukan oleh Kejaksaan, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, dan Menteri Keuangan		
Pasal 8 ayat (1) UU KPKPU	wajib memanggil Debitor, dalam hal permohonan pernyataan pailit diajukan oleh Kreditor, Kejaksaan, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, atau Menteri Keuangan		
Penjelasan Pasal 9 UU KPKPU	Yang dimaksud dengan "pihak yang mengajukan permohonan pernyataan pailit" adalah Kreditor, Kejaksaan, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, atau Menteri Keuangan.		

<b>Pasal UU Kepailitan dan PKPU</b>	<b>Lembaga- Lembaga Keuangan</b>	<b>Kewenangan Pengajuan Pailit</b>	<b>Keterangan</b>
Pasal 223 UU KPKPU	Dalam hal Debitor adalah Bank, Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, dan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik maka yang dapat mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang adalah lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).		

Dengan adanya keberadaan lembaga OJK menggantikan kewenangan lembaga yang ada sebelumnya pada Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia, dengan demikian ketentuan pasal-pasal dalam UU KPKPU sebagaimana dimaksud di atas perlu diubah dan disesuaikan dengan perkembangan hukum yang ada.

Terkait dengan masih eksisnya kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga negara dan belum diaturnya ketentuan dalam UU OJK mengenai kewenangan mengajukan permohonan kepailitan perbankan maka perlu dilakukan penyesuaian dengan kebutuhan kelembagaannya ketentuannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia mengamanatkan status hukum peralihan kewenangan Bank Indonesia pasca pembentukan lembaga yang memiliki kewenangan dalam otoritas jasa keuangan.<sup>130</sup> Mengenai hal tersebut, M. Hadi Subhan menyatakan, tidak meleburnya Bank Indonesia kepada institusi Otoritas Jasa Keuangan menjadikan kewenangan pengajuan kepailitan terhadap bank menjadi bermasalah apakah masih tetap pada Bank Indonesia atau ada pada OJK, hal ini berbeda dengan Badan Pengawas Pasar Modal yang melebur pada kewenangan OJK, serta wewenang Kementerian Keuangan dalam pengelolaan sektor keuangan asuransi dan dana pensiun yang telah beralih kepada OJK sejak 31 Desember 2012.<sup>131</sup> Untuk memberikan kepastian hukum, kiranya dapat dinyatakan dalam perubahan UU KPKPU mengenai kewenangan OJK dalam kepailitan perbankan termasuk mempertegas Pemohon yang berwenang terhadap lembaga-lembaga keuangan

---

<sup>130</sup> Lihat Pasal 34 dan 35 UU No 23 Tahun 1999

<sup>131</sup> Lihat Pasal 55 UU Nomor 21 Tahun 2011

yang telah menjadi kewenangan OJK sebagai Pemohon kepailitan.

## **1. Permohonan Kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara**

Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang KPKPU menyatakan kewenangan permohonan pernyataan pailit Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi kewenangan Menteri Keuangan. Penjelasan atas Pasal tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik adalah Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham. Selanjutnya dalam penjelasan pasal 2 ayat (5) UU KPKPU dinyatakan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di “bidang kepentingan publik” adalah badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.

Penjelasan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang KPKPU ini justru menimbulkan permasalahan karena berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait BUMN, terdapat 2 (dua) jenis BUMN, yaitu: (1) BUMN dalam bentuk Perusahaan Umum yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham dan (2) BUMN dalam bentuk Persero (PT) yang dalam prakteknya persero ini menjadi badan usaha *go public* berbentuk Persero Tbk. Jika mengacu pada penjelasan tersebut maka BUMN yang memenuhi kriteria di dalam penjelasan Pasal 2 ayat (5) hanyalah BUMN dalam bentuk Perusahaan Umum (Perum).

Pada praktiknya, banyak BUMN yang berbentuk Persero (terbagi atas saham) menyelenggarakan usaha di bidang jasa publik/kepentingan publik. Tetapi jika mengacu pada penjelasan Pasal 2 ayat (5) maka terhadap BUMN berbentuk persero ini tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN yang dimaksud di dalam Pasal 2 ayat (5) karena BUMN ini terbagi atas saham.

Tujuan pendirian BUMN berdasarkan perundang-undangan yang ada adalah:<sup>132</sup>

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan turut aktif memberikan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan diatas maka dapat dipastikan bahwa seluruh BUMN yang ada bergerak dalam sektor kepentingan publik untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Artinya tidak hanya Perum saja yang menyelenggarakan kepentingan publik, melainkan Persero juga menyelenggarakan kepentingan publik.

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Kementerian Badan Usaha Milik Negara melalui Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: SK-16/MBU/01/2016 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Tahun 2015 – 2019, dinyatakan bahwa sampai dengan tahun 2016 total keseluruhan BUMN adalah berjumlah 118 (seratus delapan belas) badan usaha, dengan rincian sebagai berikut:

---

<sup>132</sup> Pasal 22 UU Nomor 19 Tahun 2003

Perusahaan Umum	14 BUMN
Persero	87 BUMN
Persero Tbk	17 BUMN
Total Jumlah BUMN	118 BUMN

Tabel 2: Jumlah BUMN pada tahun 2016

Belum adanya parameter yang jelas mengenai kepentingan publik dan rumusan yang multi tafsir dalam Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU beserta penjelasannya menyebabkan terjadi perbedaan pendapat di kalangan hakim dalam menangani permohonan kepailitan untuk BUMN. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini:

No	Pemohon Pailit/ Kreditor	Termohon Pailit/Debitor	Nomor Putusan	Amar Putusan
1	Canadian Imperial Bank of Commerce	PT. Utama Karya (Persero)	Pengadilan Niaga Putusan Nomor 43/Pailit/1999/PN. Niaga/Jkt.Pst 3 Agustus 1999	Permohonan tidak dapat diterima
			MA/Kasasi: Putusan No. 29/K/N/1999 tanggal 4 Oktober 1999	Menolak Permohonan Kasasi
			MA/PK: Putusan Nomor 26/PK/N/1999 Tanggal 8 Desember 1999	Menolak Permohonan PK
2	China trust Comercials Bank	PT Asuransi Jasa Indonesia (Persero)	Pengadilan Niaga: Putusan No. 55/Pailit/1999/PN Niaga/Jkt Pst 20 Sept 1999	Menolak Permohonan Pemohon
			MA/Kasasi: Putusan No 033/K/N/1999 1 Nov 1999	Menolak Permohonan Kasasi

No	Pemohon Pailit/ Kreditor	Termohon Pailit/Debitor	Nomor Putusan	Amar Putusan
3	The Hongkong Chinese Bank Ltd	PT Dok dan Perkapalan Kodja Bahari (Persero)	Pengadilan Niaga Putusan No 81/Pailit/1999/PN Niaga/Jkt.Pst 25 Nov 1999	Permohonan tidak dapat diterima
			Pengadilan Niaga Putusan No. 06/Pailit/2000/PN Niaga/Jkt.Pst 25 Februari 2000	Permohonan tidak dapat diterima
			Pengadilan Niaga Putusan No. 32/Pailit/2000 PN Niaga/Jkt.Pst, 14 Juni 2000	Menolak Permohonan Pailit
			MA/Kasasi: Putusan No 21/K/N/2000 tanggal 6 Juli 2000	Menolak Permohonan Kasasi
4	Suryono, Nugroho, Sayudi (3 orang mantan pekerja PT. DI Persero)	PT. Dirgantara Indonesia (Persero)	Pengadilan Niaga: Putusan Nomor 41/Pailit/2007 PN.Niaga/Jkt.Pst, tanggal 3 September 2007	Mengabulkan Permohonan Pailit (PT.DI) Persero (Pailit)
			Mahkamah Agung MA/Kasasi:Putusan No 075/K/N/2007 tanggal 22 Okt 2007	Menolak Permohonan Pemohon, PT DI tidak Pailit
5	PT. Interchem Plasagro Jaya	PT. IGLAS (Persero)	PNiaga Putusan No 01/Pailit/2009/PN. Niaga. Sby 3 April 2009	Menolak Permohonan Pemohon (PT.IGLAS Persero) Tidak Pailit
6	PT. Interchem Plasagro Jaya		Putusan No.397/K/Pdt.Sus/2009	Mengabulkan Permohonan Pemohon,

No	Pemohon Pailit/ Kreditor	Termohon Pailit/Debitor	Nomor Putusan	Amar Putusan
			Tanggal 30 Juli 2009	menyatakan PT.IGLAS (persero) PAILIT

Tabel 3: Putusan Pailit BUMN  
(Prof. Dr. Rahayu Hartini, SH, Msi, M.Hum.)

Terkait dengan kepentingan publik terdapat perbedaan makna dalam penerapannya dikalangan Hakim, hal ini dapat dilihat dari berbagai putusan dalam tabel diatas. Data diatas menunjukkan beberapa kasus BUMN yang dimohonkan kepailitan. Dari data tersebut terdapat kasus menarik khususnya dalam kepailitan PT. Dirgantara Indonesia<sup>133</sup> dan PT

<sup>133</sup> Kasus PT Dirgantara Indonesia (Persero) (PT.DI) diajukan oleh 3 (tiga) mantan pekerja PT DI, dimana kasus bermula dari adanya PHK terhadap 6.561 orang pekerja PT.DI pada tahun 2003. Dimana permohonan pailit didasarkan adanya utang (Pasal 1 ayat 6 UU Kepailitan) yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, hasil dari Putusan Panitia Penyelesaian Perburuhan Pusat (P4 Pusat) Nomor 142/03/02-8/x/phk/1-2004 yang mewajibkan PT DI memberikan kompensasi pensiun berdasarkan upah dan jaminan hari tua, dengan total kewajiban masing-masing kewajiban terhadap pekerja Rp. 83.347.862,82, kemudian Rp. 69.958.079,22 dan terakhir kepada karyawan ketiga Rp. 74.040.827,91. Selain itu, ada Kreditor lain serta kewajiban pekerja lainnya sebanyak lebih dari Rp. 200 milyar. Putusan Pengadilan Niaga dalam putusan Nomor 41/Pailit/2007/PN. Niaga/Jkt.Pst pada tanggal 4 Desember 2007 dinyatakan bahwa PT. DI (persero) dinyatakan Pailit dengan segala akibat hukumnya. Terkait dengan putusan tersebut, hakim dalam pertimbangannya bahwa Pemohon (Kreditor) memiliki kapasitas hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pailit. Majelis hakim berpendapat bahwa PT DI tidak termasuk dalam kategori BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, sehingga Pemohon pailit mempunyai kapasitas hukum untuk mengajukan permohonan pailit terhadap Pemohon (PT DI). Kemudian, dalam kasasi oleh Termohon kepailitan (PT DI) di Mahkamah Agung, dalam Putusanya Nomor 075 K/Pdt.Sus/2007 memutuskan membatalkan putusan Pengadilan Niaga Nomor 41/Pailit/2007/PN. Niaga/Jkt.Pst tanggal 4 September 2007.

IGLAS<sup>134</sup>dimana Hakim berbeda pendapat dalam memberikan putusan menolak atau mengabulkan permohonan pailit.

Lampiran Peraturan Menteri Perindustrian RI Nomor 03/M-IND/PER/4/2005 tanggal 19 April 2005 menyebutkan bahwa Objek Vital Industri adalah kawasan lokasi, bangunan/instalasi dan/atau usaha industri yang menyangkut hajat hidup orang banyak, kepentingan Negara dan/atau sumber pendapatan Negara yang bersifat strategis. Berdasarkan ketentuan tersebut, PT Dirgantara Indonesia termasuk objek vital sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri tersebut.

Perbedaan pandangan di antara kalangan Hakim yang memeriksa perkara kepailitan dalam hal BUMN sebagai Termohon adalah akibat ketidakjelasan pengaturan dalam UU KPKPU terhadap kepailitan dan PKPU kepada BUMN, khususnya memaknai batasan pengertian BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik adalah badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.

---

<sup>134</sup> Kasus PT. IGLAS dipailitkan oleh Kreditor PT Interchem Plasgoro Jaya sebagai Pemohon pailit, berdasarkan adanya kesepakatan kerjasama pembelian bahan kimia. Setelah menempuh upaya musyawarah antara kedua belah pihak dan tidak menemukan kesepakatan, kemudian dimohonkan kepailitan kepada Pengadilan Niaga Surabaya. Berdasarkan Putusan Nomor 01/Pailit/2009PN.Niaga Surabaya, permohonan pailit PT IGLAS dinyatakan tidak dapat diterima. Majelis menyimpulkan bahwa PT IGLAS merupakan BUMN yang bergerak dalam bidang kepentingan publik yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara oleh karena itu permohonan hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan berdasarkan Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU. Kemudian dalam kasasi, putusan Kasasi 397 K/Pdt.Sus/2009 menyatakan bahwa Pengadilan Niaga Surabaya sebagai *judex facti* telah salah dalam menerapkan hukum, yaitu:

- PT IGLAS merupakan BUMN yang modalnya terbagi atas saham, dimana kepemilikan sahamnya dibagi dua dimana 63, 82% dimiliki oleh negara melalui Kementerian BUMN dan sisanya dimiliki oleh BUMN (persero) dan masyarakat umum.
- Tujuan PT IGLAS adalah mencari keuntungan, oleh karena itu tanpa perlu persetujuan Menteri Keuangan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU.
- Bidang kegiatan PT IGLAS tidak secara langsung dimanfaatkan oleh publik.

Berdasarkan uraian tersebut maka di dalam Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU beserta penjelasannya masih terdapat perbedaan penafsiran yang belum dirumuskan secara jelas dalam UU KPKPU, antara lain:

a. *kepentingan publik*

UU KPKPU tidak memberikan batasan kriteria kepentingan publik terhadap BUMN, demikian pula UU BUMN juga tidak menetapkan kriteria kepentingan publik dimaksud. Akibatnya terjadi multitafsir terhadap ketentuan UU KPKPU khususnya tentang apakah yang dimaksud dengan kepentingan publik, karena hampir seluruh BUMN menyelenggarakan kegiatan dalam rangka tujuan menyelenggarakan pelayanan publik.

Dalam pedoman *Master Plan BUMN 2010-2014*<sup>135</sup> dinyatakan kriteria BUMN yang *menyangkut hajat hidup orang banyak* setidaknya diterjemahkan dalam kriteria sebagai berikut:

- 1) amanat pendirian oleh peraturan perundang-undangan untuk tetap dimiliki oleh negara;
- 2) mengemban PSO (*Public Service Obligation*);
- 3) terkait erat dengan keamanan negara;
- 4) melakukan konservasi alam/ budaya; dan/atau;
- 5) berbasis sumber daya alam yang menurut undang-undang harus dimiliki mayoritas oleh negara; penting bagi stabilitas ekonomi/keuangan negara.

Dalam *Master Plan* tersebut dinyatakan, apabila suatu BUMN yang bidang usaha atau produk/jasa yang dihasilkan memiliki satu atau lebih kriteria/kriteria tersebut, maka dapat dikategorikan sebagai BUMN yang *menyangkut hajat hidup orang banyak*.

---

<sup>135</sup> Kementerian Badan Usaha Milik Negara, *Master Plan* Badan Usaha Milik Negara Tahun 2010 -2014, Jakarta, 2010, hlm. 80

Oleh karena itu, penyelenggaraan kepentingan publik tidak selalu diselenggarakan oleh sebuah BUMN berbentuk Perusahaan Umum, melainkan juga dilakukan BUMN berbentuk Persero. Dengan demikian, perlu adanya pengaturan kriteria/kualifikasi mengenai kepentingan publik yang diselenggarakan BUMN.

- b. *badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.*

Secara normatif berdasarkan UU BUMN bahwa terdapat dua jenis badan usaha dari BUMN, yaitu: Perusahaan Umum dan Perseroan (Persero). Badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham sesungguhnya adalah hanya Perusahaan Umum (Perum). Sedangkan ketentuan Pasal 2 ayat (5) dalam Penjelasan dinyatakan bahwa *badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham*, sedangkan kriteria dimaksud berdasarkan UU BUMN hanya pada Perum dan bukan pada suatu BUMN Persero.

Dalam praktik, terdapat BUMN Persero yang sebagian besar kepemilikan sahamnya dimiliki oleh Kementerian yang ada berdasarkan sero atau saham yang dimiliki. Sebagai badan usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak maka mayoritas saham BUMN tersebut harus dimiliki oleh Negara untuk melindungi kepentingan publik. Namun, hal ini masih menyisakan pertanyaan berapakah minimal saham yang harus dimiliki oleh negara pada kategori ini, apakah 51 % ataukah lebih dari 51 %. Berdasarkan *Master Plan* BUMN, apabila memperhitungkan kemungkinan terjadi dilusi pada momen tertentu, pertimbangan kepemilikan setidaknya 55% saham dimiliki oleh Negara.

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan entitas badan usaha milik negara

terhadap kepailitan, kiranya perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 2 ayat (5) beserta penjelasannya dengan menormakan parameter BUMN yang *menyangkut hajat hidup orang banyak* sebagaimana yang terdapat di *Master Plan BUMN 2010-2014*, yang permohonan kepailitannya hanya dapat dilakukan oleh Menteri Keuangan. Akan tetapi, bagaimana terhadap lembaga BUMN yang tidak *menyangkut hajat hidup orang banyak*? Atau suatu BUMN yang menjalankan kegiatan usaha pada umumnya? Terhadap BUMN tersebut maka mekanisme kepailitannya diserahkan kepada mekanisme bisnis *corporate goverance* untuk memaksimalkan daya saing badan usaha dimaksud.

Dalam perkembangannya, BUMN juga mengembangkan ekspansi bisnisnya melalui anak perusahaan BUMN untuk melaksanakan beberapa sektor usaha BUMN, namun pembentukannya dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan, contohnya Pertamina EP sebagai anak perusahaan PT. Pertamina Persero yang bergerak di sektor hulu minyak bumi dan gas. Pembentukannya didasarkan kepada perintah Pasal 104 huruf (j) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 yang memerintahkan kewajiban bagi PT. Pertamina (Persero) untuk membentuk anak perusahaan dan melaksanakan kontrak karya dengan Badan Pelaksana...”.

Di masa mendatang pengaturan tentang BUMN yang memenuhi kualifikasi hajat hidup orang banyak tidak hanya dibatasi dengan dengan BUMN, namun anak perusahaan BUMN yang melaksanakan kepentingan hajat hidup orang banyak dan pembentukannya diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan juga perlu mendapatkan pengaturan dan perlindungan oleh negara guna menjaga stabilitas sektor yang menyangkut hajat

hidup orang banyak. Oleh karena itu, selain BUMN yang amanat pendirian oleh peraturan perundang-undangan untuk tetap dimiliki oleh negara sebagaimana dituangkan dalam *Master Plan* BUMN diatas, perlu diatur mengenai keberadaan suatu perusahaan (anak usaha BUMN) yang dapat dipersamakan dengan BUMN berdasarkan peraturan perundang-undangan, dimana permohonan kepailitan dan PKPU terhadap anak perusahaan BUMN dengan kriteria tersebut hanya dapat dimohonkan oleh Menteri Keuangan.

## **2. Kewenangan Panitia dalam Pemeriksaan Pasal 6 Ayat (3), dan 224 Ayat (6) UU KPKPU**

Permasalahan mengenai Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 224 UU KPKPU tidak dapat dipisahkan dari subyek Pemohon kepailitan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), dimana pihak yang dapat mengajukan permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang adalah pihak Debitor atau Kreditor yang diakui berdasarkan UU KPKPU.

Pasal 6 ayat (3)

*Panitera wajib menolak pendaftaran permohonan pernyataan pailit bagi institusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) jika dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan ayat-ayat tersebut.*

Pasal 224

*Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat 1, ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) berlaku mutatis mutandis sebagai tata cara pengajuan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Pihak Pemohon Pailit baik Debitor atau Kreditor adalah subjek pemohon yang diakui kedudukannya berdasarkan hukum acara yang ada dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit yang diajukan kepada ketua Pengadilan, kemudian panitera mendaftarkan permohonan pernyataan pailit.

Tetapi terkait dengan Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU KPKPU, memberikan syarat pengajuan kepailitan hanya boleh dilakukan oleh lembaga yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal tersebut, baik oleh Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, dan Menteri Keuangan. Walaupun terhadap kondisi tersebut telah terdapat perkembangan hukum seiring dengan lahirnya Otoritas Jasa Keuangan, dimana subjek tersebutlah yang diakui oleh undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.

Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU KPKPU tersebut, Pasal 6 ayat (3) UU KPKPU menyatakan Panitera wajib menolak pendaftaran permohonan pernyataan pailit bagi institusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) jika dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan ayat-ayat tersebut, dan memberikan sanksi terhadap Panitera yang melanggar ketentuan. Hal demikian juga terdapat dalam PKPU sebagaimana dalam Pasal 224 ayat (6) yang bertujuan melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 tersebut dengan menyatakan kewajiban yang sama oleh Panitera untuk menolak permohonan bilamana tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 tersebut.

Seiring dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat, ketentuan Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 224 ayat (6) UU KPKPU dianggap menimbulkan permasalahan oleh berbagai pihak, sehingga pasal tersebut diuji Mahkamah Konstitusi, dengan Putusan

yang menyatakan ketentuan Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 224 ayat (6) UU KPKPU tersebut tidak lagi memiliki kekuatan mengikat oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam putusannya Nomor: 071/PUU-II/2004 dan Nomor: 001-002/ PUU-III/2005. Sehubungan dengan hal tersebut Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan:

- a) Menyatakan Pasal 6 ayat (3) beserta Penjelasannya dan Pasal 224 ayat (6) sepanjang menyangkut kata “ayat (3)” UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4443) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Menyatakan Pasal 6 ayat (3) beserta Penjelasannya dan Pasal 224 ayat (6) sepanjang menyangkut kata “ayat (3)” UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4443) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa kedudukan panitera dalam menolak perkara yang dimohonkan oleh pihak Pemohon kepailitan dianggap tidak sesuai dengan ketentuan yang ada. Walaupun Panitera merupakan jabatan di Pengadilan, tetapi kepada jabatan tersebut seharusnya hanya diberikan tugas “teknis administrasi yustisial” dalam rangka memberikan dukungan terhadap fungsi yustisial yang merupakan kewenangan Hakim.

Hal ini terkait dengan pertimbangan panitera pengganti dan juru sita adalah pejabat peradilan yang pengangkatan dan pemberhentiannya serta tugas

pokoknya diatur dalam undang-undang. Demikian juga dalam penjelasan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004, ditentukan bahwa tugas pokok panitera adalah “menangani administrasi perkara dan hal-hal administrasi lain yang bersifat teknis peradilan” dan tidak berkaitan dengan fungsi peradilan (*rechtsprekende functie*), yang merupakan kewenangan Hakim.

Sehubungan dengan ketentuan pasal tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan menolak pendaftaran suatu permohonan pada hakikatnya termasuk ranah yustisial. Menurut Pasal 6 ayat (1), permohonan harus ditujukan kepada Ketua Pengadilan. Apabila Panitera diberikan tugas, wewenang, dan tanggung jawab melaksanakan fungsi yustisial, maka hal tersebut bertentangan dengan hakikat dari kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna penegakan hukum dan keadilan sebagaimana terkandung dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Apabila Panitera diberikan wewenang untuk menolak mendaftarkan permohonan pernyataan pailit suatu perusahaan asuransi, maka hal tersebut dapat diartikan panitera telah mengambil alih kewenangan Hakim untuk memberi Putusan atas suatu permohonan. Kewenangan demikian menghilangkan hak Pemohon untuk mendapatkan penyelesaian sengketa hukum dalam suatu proses yang adil dan terbuka untuk umum. Hal ini bertentangan dengan prinsip “*due process of law*” dan “*access to courts*” yang merupakan pilar utama bagi tegaknya “*rule of law*” sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Pertimbangan putusan Mahkamah Konsitusi nomor perkara Nomor: 071/PUU-II/2004 dan Nomor: 001-002/PUU-III/2005

Namun, peran Panitera dalam memberikan arahan kepada pemohon pailit mengenai apakah perkara yang dimohonkan sesuai atau tidak dengan wilayah baik kompetensi absolut ataupun kompetensi relatif pengadilan dalam memeriksa permohonan suatu perkara kiranya tetap diatur. Hal ini untuk mencegah adanya pemeriksaan yang sudah dapat dipastikan *Niet Ontvankelijke Verklard (NO)* atau gugatan tidak dapat diterima dikarenakan terdapat cacat formil. Pemeriksaan syarat permohonan oleh Panitera tetap diperlukan untuk mencegah perkara yang tidak berdasar hukum secara formal untuk dimohonkan, walaupun fungsi Panitera sebenarnya adalah melaksanakan teknis yustisial. Kiranya perlu dibuatkan pengaturan sebagai penyempurnaan Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 224 ayat (6) UU KPKPU yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi.

### 3. Salinan Putusan Pengadilan

Pasal 9 UU KPKPU menyatakan Juru Sita wajib menyampaikan salinan putusan Pengadilan dengan surat kilat tercatat kepada Debitor, pihak yang mengajukan permohonan pernyataan pailit, Kurator, dan Hakim Pengawas paling lambat 3 (tiga) hari setelah tanggal putusan atas permohonan pernyataan Pailit diucapkan.

*“Salinan putusan Pengadilan wajib disampaikan oleh juru sita dengan surat kilat tercatat...paling lambat 3 (tiga) hari setelah tanggal putusan atas permohonan pailit diucapkan”*

Dalam praktiknya, penerapan ketentuan pasal tersebut menemui permasalahan sehingga ketentuan tersebut perlu disempurnakan. Perkembangan dalam Hukum Acara Perdata saat ini mengarah pada sistem manajemen perkara yang berdasarkan elektronik. Perkembangan zaman saat ini memerlukan pelayanan

administrasi perkara secara efektif dan efisien. Dalam upaya mendorong peradilan yang sederhana, cepat dan berbiaya ringan, serta untuk mendorong pembaruan guna mengatasi kendala dan hambatan dalam penyelenggaraan peradilan itulah kemudian Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik.

Peraturan Mahkamah Agung tersebut merupakan upaya menerobos hambatan dalam manajemen perkara yang proses penyelesaiannya selama ini dianggap memakan waktu yang lama. Salah satu yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung tersebut adalah ketentuan mengenai Penerbitan Salinan Putusan/Penetapan secara elektronik.<sup>137</sup> Ketentuan pasal dalam Peraturan tersebut menyatakan khusus dalam perkara Kepalitan/PKPU salinan putusan/penetapan Pengadilan yang diterbitkan secara elektronik dikirimkan kepada para pihak paling lambat 7 (tujuh) hari sejak putusan/penetapan diucapkan.

Ketentuan Perma tersebut baik dari mekanisme penyampaian surat secara elektronik maupun batas waktu penyampaian salinan putusan pengadilan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak putusan/penetapan diucapkan, merupakan sebuah upaya melakukan pembaruan atas ketentuan yang ada.

Namun demikian, surat secara elektronik tersebut hendaknya dapat dengan mudah diakses dalam bentuk salinan otentik yang diterbitkan secara elektronik pada saat hari dan tanggal yang sama saat putusan dinyatakan di muka persidangan yang terbuka untuk umum, sedangkan salinan fisik beserta pengesahannya disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak Putusan. Keberadaan dokumen elektronik sangat penting bagi

---

<sup>137</sup> Pasal 16 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018

Kurator dalam melakukan langkah pengurusan dan/atau pemberesan harta kepailitan.

#### **4. Waktu Pelaksanaan Penjualan Jaminan oleh Kreditor Pemegang Hak Jaminan (Kreditor Separatis)**

Kreditor adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau Undang-Undang yang dapat ditagih di muka Pengadilan. Menurut penjelasan Pasal 2 ayat (1) terdapat 3 (tiga) jenis Kreditor yaitu Kreditor konkuren, Kreditor separatis maupun Kreditor preferen. KUHPerdara menyatakan bahwa Kreditor dengan hak jaminan kebendaan memiliki kedudukan istimewa sehingga tingkatannya lebih tinggi daripada berpiutang lainnya, demikian pula Pasal 55 ayat (1) UU KPKPU<sup>138</sup> mengakui kedudukan hak separatis untuk didahulukan. Namun terdapat permasalahan yang menghambat Kreditor separatis (Kreditor dengan hak jaminan) dalam mendapatkan haknya untuk didahulukan, yaitu adanya ketentuan penangguhan hak eksekusi bagi Kreditor separatis selama 90 (sembilan puluh hari) menurut Pasal 56 ayat (1) UUKPKPU. Pasal 56 ayat (1) menentukan bahwa hak eksekusi Kreditor separatis dan hak pihak ketiga untuk menuntut hartanya yang berada dalam penguasaan Debitor pailit atau Kurator harus ditangguhkan terlebih dahulu untuk jangka waktu paling lama 90 hari.

Pasal 56 ayat (1) UUKPKPU dalam penjelasannya menyatakan, salah satu alasan adanya penangguhan atau *stay* adalah untuk memperbesar kemungkinan tercapainya perdamaian, mengoptimalkan harta pailit, dan memungkinkan Kurator melaksanakan tugasnya

---

<sup>138</sup> “Dengan tetap memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56, Pasal 57, dan Pasal 58, setiap Kreditor pemegang gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek, atau hak agunan atas kebendaan lainnya, dapat mengeksekusi haknya seolah-olah tidak terjadi kepailitan.”

secara optimal. Selama berlangsungnya jangka waktu penangguhan (*stay*) tersebut maka segala tuntutan hukum untuk memperoleh pelunasan atas suatu piutang tidak dapat diajukan dalam sidang badan peradilan, Kreditor atau pun pihak ketiga dilarang mengeksekusi atau memohonkan sita atas benda yang menjadi agunan.

Kemudian, dalam Pasal 56 ayat (3) UUKPKPU mengaturbahwa selama jangka waktu penangguhan Kurator dapat menggunakan harta pailit berupa benda tidak bergerak maupun benda bergerak yang berada dalam penguasaan Kurator dalam rangka kelangsungan usaha Debitor, dalam hal telah diberikan perlindungan yang wajar bagi kepentingan Kreditor atau pihak ketiga. Penjelasan ayat tersebut menegaskan, bahwa harta pailit yang dapat dijual oleh Kurator terbatas pada barang persediaan (*inventory*) dan atau benda bergerak (*current assets*), meskipun harta pailit tersebut dibebani dengan hak agunan atas kebendaan.

Penjualan harta pailit yang dibebani hak agunan atas kebendaan oleh Kurator seperti yang dimaksud dalam pasal ini menciptakan keadaan yang tidak menentu bagi eksekusi hak jaminan, salah satunya pada jaminan fidusia. Bank sering membebani barang-barang bergerak milik Debitor yang memperoleh kredit dari bank tersebut dengan jaminan fidusia.<sup>139</sup>

Jaminan fidusia memberikan secara hukum hak atas kepemilikan kepada Kreditor terhadap barang/benda yang dibebani jaminan fidusia tersebut, sedangkan penguasaan atas barang ada pada Debitor. Dengan demikian, Kurator sebenarnya tidak mempunyai hak untuk menjual barang-barang yang dibebani hak jaminan fidusia tersebut. Lalu, mengenai hak gadai, bahwa hak gadai hanya sah apabila barang bergerak yang dibebani gadai itu diserahkan kepada

---

<sup>139</sup> Sjahdeini (*Op., cit.*), hlm. 404.

kekuasaan Kreditor selaku pemegang gadai. Dengan demikian, penyerahan barang bergerak yang dibebani hak gadai oleh Kreditor kepada Kurator akan membatalkan sahnya hak gadai tersebut.<sup>140</sup>

Berdasarkan Pasal 56 ayat (3) beserta penjelasannya tersebut, benda-benda bergerak yang merupakan obyek jaminan dapat dikuasai oleh Kurator dan dapat dialihkan atau dijual. Ketentuan ini berarti penegasan kembali bahwa adanya penangguhan dimaksudkan untuk mengoptimalkan harta pailit, yang berarti menempatkan benda-benda yang diikat dengan jaminan fidusia atau hipotek berada di bawah penguasaan Kurator dan merupakan harta pailit.<sup>141</sup> Dengan adanya ketentuan pasal ini, maka harta Debitor yang sudah dibebani hak jaminan pada masa *stay* dapat dijual oleh Kurator seperti halnya harta pailit. Hal ini tentu saja mengaburkan maksud dan tujuan dari hak jaminan itu sendiri yang seharusnya dapat dieksekusi dan dijual sendiri oleh Kreditor separatis. Selain itu, makna yang terkandung dalam Pasal 56 ayat (3) ini sama dengan yang terkandung dalam Pasal 56 ayat (1) UUKPKPU, yaitu di dalam UU tidak dipisahkannya benda-benda yang dibebani hak jaminan sebagai benda-benda yang merupakan harta pailit.<sup>142</sup>

Selanjutnya, menurut Pasal 57 ayat (2) UU KPKPU, Kreditor atau pihak ketiga yang haknya ditangguhkan (sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 56 ayat (1) UU KPKPU), dapat mengajukan permohonan kepada Kurator untuk mengangkat penangguhan atau mengubah syarat penangguhan tersebut. Apabila Kurator menolak permohonan tersebut, di ayat (3) dinyatakan bahwa Kreditor atau pihak ketiga dapat mengajukan permohonan tersebut kepada Hakim

---

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> Sularto, *Op. cit.*, hlm. 250.

<sup>142</sup> Sjahdeini (a), *Op. cit.*, hal. 402.

Pengawas. Kemudian, pada ayat (4) diatur bahwa Hakim Pengawas dalam waktu paling lambat 1 (satu) hari setelah permohonan diterima, wajib memerintahkan Kurator untuk segera memanggil dengan surat tercatat atau melalui kurir, Kreditor dan pihak ketiga tersebut untuk didengar pada sidang pemeriksaan atas permohonan tersebut.

Menurut Pasal 57 ayat (5), Hakim Pengawas wajib memberikan penetapan atas permohonan dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah permohonan tersebut diajukan kepada Hakim Pengawas. Berdasarkan ayat (6), dalam memutuskan permohonan tersebut, Hakim Pengawas mempertimbangkan:

- a. lamanya jangka waktu penangguhan yang sudah berlangsung;
- b. perlindungan kepentingan Kreditor dan pihak ketiga dimaksud;
- c. kemungkinan terjadinya perdamaian;
- d. dampak penangguhan tersebut atas kelangsungan usaha dan manajemen usaha Debitor serta pemberesan harta pailit.

UU KPKPU memberikan perlindungan kepada Kreditor separatis sehubungan dengan adanya masa penangguhan. Namun, sekalipun ada perlindungan bagi Kreditor separatis terkait dengan tindakan Kurator untuk menggunakan benda-benda jaminan kebendaan tersebut pada kenyataannya pengaturan ini telah menghilangkan hak eksekusi dari Kreditor separatis. Ketentuan Pasal 56 ayat (3) dan Pasal 59 UU KPKPU, bukan saja menegaskan dan memperjelas sikap UU KPKPU yang tidak mengakui hak separatis dari Kreditor pemegang hak jaminan, sebab dengan memasukkan benda-benda yang dibebani hak jaminan sebagai harta pailit, tetapi juga sekaligus telah tidak mengakui dan merenggut hak Kreditor pemegang hak jaminan untuk dapat mengeksekusi sendiri hak jaminannya yaitu

dengan cara menjual benda-benda yang telah dibebani jaminan itu.<sup>143</sup>

Ketentuan Pasal 59 ayat (1) UU KPKPU menyatakan bahwadengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 56, Pasal 57, dan Pasal 58, Kreditor pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) UU KPKPU (yaitu hak tanggungan, hak gadai, hak fidusia, dan hipotek) harus melaksanakan haknya tersebut dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) bulan setelah dimulainya keadaan insolvensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 178 ayat (1). Dalam penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU KPKPU disebutkan *“yang dimaksud dengan “harus melaksanakan haknya” adalah bahwa Kreditor sudah mulai melaksanakan haknya”*.

Selanjutnya Pasal 59 ayat (2) UU KPKPU menyatakan, setelah lewat jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) (yaitu telah lewat jangka waktu dua bulan), Kurator harus menuntut diteruskannya benda yang menjadi agunan untuk selanjutnya dijual sesuai dengan cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185 UU KPKPU tanpa mengurangi hak Kreditor separatis atas hasil penjualan agunan tersebut. Maka, dengan berakhirnya jangka waktu dua bulan tersebut apabila Kreditor tidak melaksanakan haknya untuk mengeksekusi hak jaminannya, maka kewenangan untuk menjual agunannya beralih kepada Kurator. Namun, Pasal 59 ayat (2) UU KPKPU ini dalam prakteknya menimbulkan permasalahan karena adanya ketidaksesuaian antara Pasal dengan Penjelasan Pasalnya tersebut, yang mengakibatkan multitafsir dalam penyelenggaraannya. Ketidaksesuaian tersebut adalah di dalam Pasal menyatakan harus melaksanakan

---

<sup>143</sup> Januar Agung Saputera, “Kedudukan Kreditor Pemegang Hak Tanggungan Dalam Hal Debitur Pailit”, *Ius Contitutum Vol. 1, No. 2 (2016)*, hlm. 5.

haknya tersebut adalah Kreditor sudah mulai melaksanakan haknya, sedangkan dalam prakteknya mulai melaksanakan haknya dianggap baru mulai dilakukan persiapan penjualan dan sebagainya. Hal ini justru menyebabkan waktu penjualan semakin tidak jelas.

Pelaksanaan eksekusi jaminan dalam jangka waktu 2 (dua) bulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) UU KPKPU merupakan hal yang sangat sulit bagi Kreditor. Ketentuan ini tentu saja sangat tidak realistis dan bertentangan dengan konsep hukum jaminan kebendaan yang mengakui hak Kreditor pemegang jaminan. Banyak faktor di luar kendali Kreditor separatis yang membuat berlarut-larutnya eksekusi hak jaminan itu. Misalnya, mungkinkah bagi bank untuk dapat menjual sebuah pabrik semen atau sebuah hotel bintang 5 (lima) yang merupakan agunan bagi bank berdasarkan pembebanan hak tanggungan hanya dalam jangka waktu 2 (dua) bulan saja. Masa persiapan, ditambah masa untuk mendapatkan pembeli, sampai kepada menyelesaikan perjanjian jual-beli dan penerimaan uang penjualan pabrik semen atau hotel tersebut dapat memakan waktu antara 1-2 tahun, bahkan tidak mustahil lebih lama dari dua tahun.<sup>144</sup> Dengan demikian, pelaksanaan eksekusi hak-hak jaminan bagi seorang Kreditor separatis bila dibatasi dalam jangka waktu 2 (dua) bulan akan sangat sulit untuk dilakukan, tidak realistis, dan bertentangan dengan hukum jaminan yang dianut secara universal. Jangka waktu tersebut akan dirasa semakin berkurang apabila keadaan insolven yang menjadi dasar mulai timbulnya kewenangan Kreditor untuk mengeksekusi hak jaminan sebagaimana diatur dalam Pasal 59 ayat (1) terjadi pada masa penangguhan 90 (sembilan

---

<sup>144</sup> Sjahdeini (a), *Op. cit.*, hlm 406.

puluh) hari tersebut. Keadaan insolven timbul sebagaimana diatur dalam Pasal 178 ayat (1) yaitu : dalam rapat pencocokan piutang tidak ditawarkan rencana perdamaian, rencana perdamaian yang ditawarkan tidak diterima, atau pengesahan perdamaian ditolak berdasarkan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, demi hukum harta pailit berada dalam keadaan insolvensi.

Dengan demikian, waktu 2 (dua) bulan akan terpotong karena pada masa penangguhan ini Kreditor tidak diperkenankan untuk menjual hak jaminan meskipun hak mengeksekusi tersebut ada padanya. Oleh karena itu, konsep *time frame* antara jatuh putusan pailit, masa penangguhan dan terjadinya keadaan insolven yang menjadi dasar dimulainya kewenangan mengeksekusi Kreditor separatis perlu diperjelas untuk mencegah semakin berkurangnya waktu Kreditor separatis dalam mengeksekusi.

Jika membaca Pasal 55 ayat (1) UU KPKPU, sesungguhnya UU KPKPU mengakui hak separatis dari Kreditor pemegang hak jaminan. Tetapi jika kemudian membaca Pasal 56 UU KPKPU maka hak Kreditor separatis terhadap benda yang telah dibebani dengan hak jaminan dibatasi oleh Pasal 56 UU KPKPU. Menurut Pasal 56 ayat (1) UU KPKPU<sup>145</sup>, hak eksekusi Kreditor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) dan hak pihak ketiga untuk menuntut hartanya yang berada dalam penguasaan Debitor pailit atau Kurator ditangguhkan untuk jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan.

Pasal 59 ayat (1) UU KPKU menyatakan, Kreditor separatis/pemegang jaminan wajib menjual harta

---

<sup>145</sup> Sutan Remy Sjahdeini, Makalah tanggapan terhadap Naskah Akademik RUU KPKPU disampaikan kepada Tim Penyusun NA RUU KPKPU, BPHN, Jakarta, 2017

kepailitan dalam waktu 2 (dua) bulan. Ketentuan ini sangat memberatkan pihak Kreditor separatis karena sangat tidak realistis untuk menjual aset besar dalam waktu hanya 2 (dua) bulan.

Ketidaklaziman UU KPKPU itu, perlu diperbaiki dalam RUU KPKPU dengan tidak membatasi jangka waktu lamanya hak eksekusi dari hak jaminan karena eksekusi merupakan hak Kreditor sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 59 ayat (1) khususnya frase *bahwa sudah mulai melaksanakan haknya* perlu dipertegas khususnya pengaturan mengenai batasan waktu yang realistis dan waktu peralihan dari Kreditor separatis kepada Kurator itu terjadi, agar terdapat kepastian hukum dalam pelaksanaan peralihan tersebut.

Terkait dengan permasalahan sebagaimana dimaksud, maka untuk menjamin dan melindungi hak-hak Kreditor pemegang hak jaminan yang mempunyai piutang terhadap Debitor perlu mengubah ketentuan UU KPKPU, antara lain: Jangka waktu penjualan sebagaimana diatur Pasal 59 UU KPKPU kiranya tetap dipertahankan dengan menambahkan jangka waktu penjualan yang lebih realistis menjadi 4 (empat) bulan atau lebih. Alasan penambahan waktu tersebut karena sulitnya mendapatkan harga yang layak apabila Kreditor hanya diberikan waktu selama 2 (dua) bulan. Pertimbangan lain dilakukannya penambahan waktu tersebut dikarenakan dalam pelaksanaan penjualan umum melalui lelang, dibutuhkan waktu baik persiapan administrasi, pengumuman, sampai dengan pelaksanaan lelang.

## ALUR PELAKSANAAN LELANG PARATE EKSEKUSI



Gambar 1. Alur Pelaksanaan Lelang Parate Eksekusi

Praktik pelaksanaan lelang, khususnya terkait dengan harta jaminan Kreditor seperatis, memerlukan waktu sejak penawaran hingga tercapainya harga yang wajar. Apabila tidak tercapai harga yang disepakati maka lelang kedua dilakukan dengan proses tahapan administrasi, pengumuman, serta penawaran ulang dan pelaksanaan lelang, sehingga waktu 2 (dua) bulan yang disediakan untuk melaksanakan penjualan sebagaimana dalam Pasal 59 UU KPKPU tidak realistis. Berdasarkan hal tersebut perlu memberi waktu tambahan hingga 4 (empat) bulan. Jika setelah 4(empat) bulan penjualan tidak berhasil dilakukan maka wajib diserahkan kepada Kurator.

### 5. Profesi Kurator/ Pengurus

Kurator merupakan Balai Harta Peninggalan atau orang perseroangan yang diangkat oleh Pengadilan untuk mengurus dan membereskan harta Debitor pailit

dibawah pengawasan Hakim Pengawas.<sup>146</sup> Menurut UU KPKPU, untuk menjadi Kurator harus memiliki keahlian khusus mengurus/membereskan harta pailit serta terdaftar pada Kementerian yang lingkup tugasnya dalam bidang hukum, demikian juga untuk menjadi pengurus dalam PKPU harus terdaftar di Kementerian.<sup>147</sup>

Sebagai pihak yang akan melakukan pengurusan/pemberesan harta kepailitan, Kurator melaksanakan kewenangan berdasarkan pengangkatan oleh Pengadilan. Tugas Kurator diawasi oleh seorang Hakim Pengawas yang ditunjuk Hakim Pengadilan.<sup>148</sup> Kewenangan Kurator dalam melaksanakan tugas pengurusan/pemberesan harta pailit dilaksanakan sejak putusan pailit diucapkan meskipun terhadap putusan tersebut diajukan kasasi atau peninjauan kembali, dengan mendasarkan kepada salinan putusan yang telah diterima berdasarkan Pasal 9 UU KPKPU. Apabilaputusan kepailitan tersebut dibatalkan sebagai akibat adanya kasasi atau peninjauan kembali, segala perbuatan yang telah dilakukan oleh Kurator sebelum atau pada tanggal Kurator menerima putusan pembatalan maka atas segala tindakan terhadap pemberesan, biaya, dan imbal jasa profesi Kurator tetap dinyatakan sah.

Dalam kepailitan, keberadaan Kurator dalam melaksanakan pengurusan /pemberesan harta pailit sangat berperan penting dan jika tidak didukung dengan profesionalitas yang baik justru akan merugikan penyelesaian kepailitan itu sendiri. Kondisi tersebut terjadi karenaperan dan tanggung jawab Kurator yang sangat besar berdasarkan UU KPKPU belum didukung struktur pengawasan/pembinaan

---

<sup>146</sup> Pasal 1 Angka 5 UU KPKPU

<sup>147</sup> 234 ayat (2) UU KPKPU

<sup>148</sup> Pasal 15 jo Pasal 65 UU KPKPU

terhadap organisasi profesi dan profesi Kurator yang baik, serta tidak sedikit kasus hukum pidana yang berkaitan dengan penyelesaian kepailitan oleh profesi Kurator.

Permasalahan-permasalahan terkait profesi Kurator/pengurus antara lain sebagai berikut:

a. Pengangkatan Profesi Kurator/Pengurus

Ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU KPKPU menyatakan *dalam putusan pernyataan pailit, harus diangkat Kurator... yang ditunjuk dari Hakim Pengadilan*". Demikian juga dalam Pasal 225 ayat (2) UU KPKPU menyatakan "...Pengadilan...mengangkat (1) satu atau lebih pengurus yang bersama dengan Debitor mengurus harta debitor". Ketentuan norma tersebut menyatakan bahwa *Kurator diangkat oleh Pengadilan*. Selanjutnya Pasal 70 ayat (2) UU KPKPU huruf b menyatakan bahwa "*Yang dapat menjadi Kurator...adalah:...b. terdaftar pada kementerian yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan*".

Pasal 15 dan Pasal 70 UU KPKPU tidak secara jelas membedakan antara kondisi pengangkatan Kurator sebagai profesi *dengan* kondisi pengangkatan Kurator sebagai penyelesaian harta kepailitan *berdasarkan* penunjukan dari pengadilan. Akibatnya terhadap pengangkatan profesi kurator tersebut timbul pertanyaan tentang siapakah yang sebenarnya berwenang mengangkat (mengambil sumpah/melantik) Kurator dan siapakah yang memiliki kewenangan mengendalikan profesi Kurator? Hal ini mengingat pentingnya peran Kurator untuk memberikan kepastian hukum dan kepercayaan terhadap perekonomian khususnya dalam penyelesaian utang-piutang.

Pada tahun 2005 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI M.01-HT.05.10 Tahun 2005

tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Kurator dan Pengurus, dalam rangka melaksanakan ketentuan mengenai pendaftaran Kurator dan pengurus. Selanjutnya, tahun 2013 Kementerian Hukum dan HAM menyempurnakan ketentuan mengenai pendaftaran Kurator/pengurus melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 18 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pendaftaran Kurator dan Pengurus yang mencabut Peraturan Menteri sebelumnya.

Kondisi saat ini, untuk *menjadi* seorang Kurator, seseorang hanya diangkat melalui organisasi profesi. Adapun organisasi profesi Kurator saat ini, antara lain: Asosiasi Kurator dan Pengurus Indonesia (AKPI), Ikatan Kurator dan Pengurus Indonesia (IKAPI), Himpunan Kurator dan Pengurus Indonesia (HKPI).

Secara struktur, kelembagaan profesi ini merupakan lembaga profesi yang tidak terafiliasi dengan pemerintah dan masing-masing lembaga ini menetapkan standar profesi dan kode etik profesinya serta mengangkat anggotanya masing-masing. Akibatnya, jumlah keanggotaan dari asosiasi-asosiasi tersebut mencapai ribuan orang, dimana salah satunya AKPI (Asosiasi Kurator dan Pengurus Indonesia) sebagai organisasi profesi yang tertua mempunyai anggota terbanyak berjumlah lebih dari 840 anggota. Asosiasi profesi tersebut secara khusus bertanggung jawab untuk mengawasi perilaku anggotanya dan menerapkan tindakan disipliner terhadap para anggota yang tidak mematuhi standar kinerja yang diatur dalam asosiasi tersebut. Sementara itu dari sisi regulasi, peraturan perundang-undangan yang ada memungkinkan baik Advokat maupun Akuntan Publik *untuk* dapat

menjadi seorang Kurator<sup>149</sup>. Mengingat profesi Kurator sangat berkaitan dengan administrasi bidang yudisial menyebabkan profesi Kurator di Indonesia sebagian besar diisi oleh seseorang yang berlatar belakang profesi advokat/pengacara (sekitar 95%). Kurator dengan latar belakang advokat/pengacara ini biasanya kurang memiliki keterampilan-keterampilan dalam bidang manajemen keuangan dan bisnis untuk mengelola suatu perusahaan selama kepailitan.

Pelatihan yang ada tidak lebih dari suatu keterampilan dasar untuk mengarahkan calon Kurator mengelola suatu perusahaan yang pailit. Sedangkan untuk pendidikan berkelanjutan, pelatihan seperti itu dilakukan pada tingkat asosiasi profesi *dengan* sedikit keseragaman dengan tidak memasukkan pengembangan profesi yang terspesialisasi dan berkualifikasi.<sup>150</sup> Selain itu berdasarkan peraturan yang ada, untuk dapat diangkat menjadi Kurator, tidak ada kualifikasi tahun pengangkatan berdasarkan magang terlebih dahulu dan sebagainya, sehingga setelah mengikuti pelatihan dan memenuhi syarat administratif seseorang dapat langsung diangkat sebagai Kurator. Kondisi ini menyebabkan tidak adanya kualifikasi dan keterampilan yang mendalam bagi seorang Kurator untuk suatu pekerjaan yang sangat penting dan menuntut keterampilan yang tinggi dalam bidangnya.

Berdasarkan peraturan yang ada, untuk dapat menjadi Kurator, seseorang harus mengikuti pendidikan profesi Kurator yang diselenggarakan oleh asosiasi profesi Kurator yang ada di Indonesia

---

<sup>149</sup> Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 18 Tahun 2003 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Kurator dan Pengurus

<sup>150</sup> Laporan Bank Dunia tentang Kepailitan dan Resolusi Utang, Perbaikan Iklim Investasi di Indonesia, Mei 2016

(yakni AKPI, IKAPI dan HKPI dimana masing-masing menyelenggarakan sendiri pelatihan serta standar kelulusannya) yang dapat diikuti oleh Sarjana Hukum dan/atau Sarjana Akuntansi. Pendidikan profesi Kurator ini umumnya diselenggarakan dalam waktu 2 minggu. Setelah pendidikan profesi Kurator selesai ditempuh, para peserta diharuskan mengikuti 2 tahap ujian, yaitu ujian tertulis dan ujian lisan. Jangka waktu ujian tertulis dengan ujian lisan biasanya terdapat jeda 2 minggu hingga 1 bulan. Peserta pendidikan profesi Kurator yang dinyatakan lulus dalam keseluruhan tahap tes akan mendapatkan Surat Keputusan (SK) dari Menteri Hukum dan HAM mengenai pengangkatannya sebagai seorang Kurator.<sup>151</sup>

Dengan kualifikasi yang otonom pada masing-masing pada lembaga profesi tidaklah cukup untuk menyesuaikan dengan kebutuhan *kemampuan* profesi Kurator secara umum. UU KPKPU adalah undang-undang yang benar-benar rumit karena mencakup aneka macam bidang hukum seperti hukum pidana, hukum perdata, hukum perusahaan dan sebagainya, sehingga karena kerumitan inilah maka wajar bila Kurator telah menunjukkan pengetahuan yang cukup dapat diandalkan dan dipertanggungjawabkan.<sup>152</sup> Tugas menjadi Kurator tidaklah cukup dengan pengetahuan dan keterampilan profesi yang terbatas, karena itu sangat perlu adanya standarisasi kemampuan profesi yang ditetapkan oleh lembaga pemerintah yang otonom, dalam hal ini Kementerian Hukum dan

---

<sup>151</sup> Naddia Affandi, Yuk Kenalan Dengan Profesi Kurator, <http://www.hukumpedia.com/Naddia/yuk-kenalan-dengan-profesi-Kurator>, diunduh pada hari Jumat, 6 Oktober 2017.

<sup>152</sup> Fred B. G. Tumbuan, S.H., L.Ph. "Konsep Dasar dan Aspek Hukum Kepailitan", *Kepailitan dan Transfer Aset Secara Melawan Hukum* (20-22 Juli 2004): hlm 91-92.

Hak Asasi Manusia, serta seleksi yang diselenggarakan dan/atau diawasi oleh Kementerian. Kemudian setelah lulus pelatihan dan ujiannya, Kurator harus diangkat dan terdaftar pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Setelah itu barulah seseorang dapat melaksanakan tugas sebagai Kurator.

Terbatasnya kewenangan pemerintah terhadap profesi Kurator, mengakibatkan pemerintah tidak dapat mengontrol mekanisme pengangkatan profesi serta melakukan pembinaan terhadap Kurator serta lembaga profesinya, akibatnya terjadi permasalahan sejak seleksi profesi Kurator. Seharusnya profesi Kurator diangkat oleh Pemerintah, dalam hal ini yakni Menteri Hukum dan HAM RI, sebagaimana halnya Notaris. Notaris diangkat oleh Menteri Hukum dan HAM RI.<sup>153</sup>

Jika membandingkan pada profesi akuntan publik, izin menjadi akuntan publik diberikan oleh Menteri yakni Menteri Keuangan (Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 1 angka 12 UU No. 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik). Izin tersebut berlaku selama 5 tahun sejak tanggal ditetapkan dan dapat diperpanjang.

Jadi, jika membandingkan profesi kurator dengan profesi lain yang berkaitan dengan hukum seperti Notaris dan Akuntan Publik yang diangkat oleh Pemerintah, dalam hal ini Menteri Keuangan untuk akuntan Publik atau Menteri Hukum dan HAM RI untuk Notaris, maka Kurator selaku Profesi juga sebaiknya diangkat oleh pemerintah.

Kondisi saat ini, Kurator diangkat oleh organisasi Kurator seperti AKPI, IKAPI dan HKPI

---

<sup>153</sup> Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, *Jati Diri Notaris Indonesia Dulu, Sekarang dan Di Masa Datang*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka, 2008), hlm. 108.

yang tidak terafiliasi secara langsung dengan pemerintah atau kementerian hukum dan HAM. Seharusnya ada sinergi diantara badan yang mengangkat Kurator, organisasi Kurator dan pemerintah.

Sebagai perbandingan, pelaksanaan sertifikasi profesi Kurator di Inggris dan Wales, berdasarkan *'England and Wales Liquidations – a creditor's guide to insolvency practitioner's fee, Amended for changes introduced by The Insolvency (England and Wales) Rules 2016, 6 April 2017)*, untuk menjadi praktisi insolvensi berlisensi harus terlebih dahulu lulus ujian *'Joint Insolvency Examination Board'* (JIEB). Ujian JIEB diadakan setahun sekali, biasanya di bulan November. Ada tiga ujian, yaitu pertama mengenai likuidasi, kedua mengenai administrasi, Pengaturan Sukarela Perusahaan (CVA) dan *Receiverships* dan yang ketiga mengenai kepailitan perorangan. Untuk lulus ujian JIEB harus melewati ketiga ujian itu. Ujian JIEB adalah ujian praktis untuk menguji pengetahuan dan keterampilan yang digunakan praktisi kepailitan dalam kehidupan kerja mereka. Berdasarkan perbandingan tersebut, sebaiknya sebelum dilakukan pengangkatan Kurator di Indonesia perlu dilakukan juga tes atau ujian semacam JIEB yang ada di England and Wales agar Kurator-Kurator yang diangkat adalah Kurator yang ahli dan memiliki kemampuan serta pengetahuan yang baik dalam bidang kepailitan. Selain itu juga perlu adanya syarat pengalaman berpraktek di bidang kepailitan selama kurang lebih 3 tahun seperti halnya syarat pengangkatan Advokat. Hal ini diperlukan agar saat menjadi Kurator nanti, Kurator yang diangkat adalah Kurator-Kurator yang ahli dan mumpuni di bidangnya. Profesi adalah sebuah sebutan atau jabatan di mana orang yang menyandanginya mempunyai pengetahuan khusus

yang diperolehnya melalui “training” atau pengalaman lain atau bahkan diperoleh melalui keduanya, sehingga penyandang profesi dapat membimbing atau memberi nasihat/saran atau juga melayani orang lain dalam bidangnya sendiri.<sup>154</sup> Beberapa ciri profesi, yaitu:<sup>155</sup>

- 1) persiapan atau training khusus
- 2) menunjuk pada keanggotaan permanen, tegas dan berbeda dari keanggotan yang lain
- 3) aseptabilitas sebagai motif pelayanan, aseptabilitas adalah kesediaan menerima sebagai kebalikan motif menciptakan uang adalah ciri khas dari semua profesi pada umumnya.

Kurator merupakan sebuah profesi, oleh karena itu untuk menjamin profesionalisme mengurus harta kepailitan maka ia seharusnya disumpah. Sumpah bukan hanya merupakan ucapan melainkan merupakan janji penting. Sampai saat ini pengangkatan Kurator tidak disertai dengan kewajiban mengucapkan sumpah. Namun seharusnya saat seseorang diangkat menjadi Kurator makasaat itu ia diambil sumpahnya. Sumpah bukan hanya merupakan perkataan lisan tapi merupakan janji secara moril kepada diri sendiri, jabatan yang diemban maupun negara untuk melaksanakan profesi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai luhur.

Apabila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 *Jo.* UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, setiap Notaris sebelum diangkat maka ia diangkat sumpah terlebih dahulu, yakni “Sebelum menjalankan jabatannya, Notaris wajib mengucapkan sumpah/janji menurut

---

<sup>154</sup> E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum Norma-Norma Bagi Penegak Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 33

<sup>155</sup> *Ibid.*

agamanya di hadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk”.<sup>156</sup> Tidak hanya profesi Notaris, profesi Advokat juga ada sumpah jabatan yakni “Sebelum menjalankan profesinya, Advokat wajib bersumpah menurut agamanya dan berjanji dengan sungguh-sungguh di sidang terbuka Pengadilan Tinggi di wilayah domisili hukumnya”.<sup>157</sup>Demikian juga dengan profesi Kurator yang hampir serupa kegiatannya dengan profesi Advokat untuk mewakili kepentingan kliennya, seharusnya juga wajib mengucapkan sumpah yang dilakukan di hadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

Untuk menjamin pembinaan dan peningkatan keprofesionalan Kurator, solusi yang dapat dilakukan adalah memperluas kewenangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana terdapat dalam Pasal 70 ayat (2) huruf *b* UU KPKPU yang sebelumnya hanya dinyatakan terdaftar pada kementerian yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan, ditambahkan syarat untuk diambil sumpah terlebih dahulu di hadapan Menteri Hukum dan HAM.

b. Pengawasan Profesi Kurator

Salah satu kelemahan dalam UU KPKPU adalah *tidak adanya pengawasan terhadap profesi Kurator*. Menurut UU KPKPU, Kurator adalah Balai Harta Peninggalan atau orang perseorangan yang diangkat oleh Pengadilan untuk mengurus dan membereskan harta Debitor Pailit di bawah pengawasan Hakim Pengawas.<sup>158</sup> Dalam hal Pemohon tidak mengusulkan untuk dilakukan

---

<sup>156</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Jabatan Notaris*, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004, LN No. 117 Tahun 2004, TLN No. 4432, Ps. 4.

<sup>157</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Advokat*, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, LN No. 49 Tahun 2003, TLN No. 4288, Ps. 4.

<sup>158</sup> Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) UU KPKPU

pengangkatan Kurator, maka Pengadilan akan menunjuk Balai Harta Peninggalan sebagai unit Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk diangkat sebagai Kurator. Sedangkan keberadaan Hakim Pengawas sebagai Hakim yang mengawasi Kurator dalam melakukan Pengurusan dan/atau pemberesan kepailitan diangkat bersamaan dengan Kurator pada saat putusan pernyataan pailit dinyatakan, sehingga pengawasan yang dilakukan terhadap Kurator oleh Hakim Pengawas adalah selama berlangsungnya Pengurusan dan/atau pemberesan harta kepailitan Debitor Pailit.

UU KPKPU tidak mengatur mengenai pengawasan Kurator secara keseluruhan praktek profesinya, misalnya pada saat tidak sedang mengurus dan/atau membereskan harta kepailitan suatu Debitor. Mengingat 95% Kurator di Indonesia berprofesi sebagai Advokat, sangat rentan terjadi permasalahan yang berhubungan dengan profesinya baik sebagai Advokat dan sebagai Kurator.

Kondisi saat ini pengawasan profesi Kurator masih dilaksanakan oleh lembaga profesinya masing-masing. Namun, pengawasan ini belum berjalan dengan baik karena masih dilakukan secara parsial dan hanya mengikat oleh internal dalam satu organisasi Kurator. Kondisi ini menjadi celah ketika seorang Kurator akan diperiksa karena bermasalah atau melanggar peraturan, Kurator tersebut biasanya menghindar dengan cara keluar dari organisasi tersebut dan masuk ke organisasi lain. Akibatnya sistem Pengawasan yang ada menjadi sangat lemah, karena kemungkinan Kurator untuk berpindah ke organisasi Kurator yang lain pada saat dikenakan sanksi oleh organisasi profesi tempatnya bernaung. Selain itu pengawasan yang dilakukan secara internal tersebut akan menjadi permasalahan jika tidak ada standar etik yang berlaku umum untuk

semua organisasi profesi. Misalnya, pada 2015 AKPI mendapat 6 (enam) keluhan tetapi hanya memeriksa 2 (dua) keluhan saja. Pengaturan pengawasan yang sepotong-potong dan terdesentralisasi menyebabkan mekanisme penegakan etik profesi menjadi tidak efektif dan efisien terhadap tindakan perilaku yang tidak patut serta membuka pintu kepada penyalahgunaan mekanisme internal.<sup>159</sup>

Mekanisme berdasarkan UU KPKPU, pengawasan Kurator dilakukan oleh Hakim Pengawas. Penggantian kurator dapat dilakukan dengan adanya dimohonkan oleh pihak yang terkait, baik oleh Kurator, Hakim Pengawas, serta adanya permohonan Debitor Pailit.<sup>160</sup> Namun, sekalipun adanya pengawasan internal dan dapat dimohonkan penggantianannya, kondisi sistem yang ada saat ini tidak mengatur adanya kelembagaan regulator yang berfungsi melakukan pembinaan profesi yang menjalankan kegiatan pengawasan terhadap profesi Kurator. Kewenangan regulator ada pada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, namun kewenangan yang diberikan oleh UU KPKPU hanya bertanggung jawab untuk pendaftaran Kurator/Pengurus, dan bukan merupakan otoritas pengatur yang tetap.

Dalam suatu sistem kepailitan, peranan praktisi kepailitan dalam hal ini Kurator sangat krusial untuk mewujudkan efisiensi dari suatu proses kepailitan. Oleh karena itu, untuk mewujudkan sistem kepailitan yang baik maka perlu di persyaratkan keprofesionalan Kurator yang memiliki keahlian dan keterampilan baik dalam bidang hukum, keuangan dan niaga, serta memiliki kemampuan dalam rangka pengelolaan bisnis yang memiliki masalah dalam

---

<sup>159</sup> Laporan Bank Dunia tentang Kepailitan dan Resolusi Utang, Perbaikan Iklim Investasi di Indonesia, 2016.

<sup>160</sup> Pasal 71 UU KPKPU

bidang keuangan. Kurator dalam hal ini, berperan sentral dalam mewujudkan pengelolaan yang efektif dan efisien terhadap harta kekayaan Debitor serta melakukan penanganan proses hukum yang ada seperti pengelolaan aktiva debitor atau verifikasi nilai tagihan kreditur. Mengingat pentingnya peran Kurator tersebut maka perlu adanya sistem yang memastikan kualifikasi dan kompetensi untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan kepadanya secara berintegritas, profesional, imparial dan independen, serta dapat dipertanggungjawabkan seluruh kewenangan yang dijalankan olehnya.<sup>161</sup>

Untuk mendorong kepercayaan masyarakat terhadap Kurator dan mewujudkan Kurator yang profesional perlu sebuah mekanisme dalam UU KPKPU yang dapat mendorong rekrutmen Kurator yang profesional serta memajukan pengembangan keterampilan dan keahlian Kurator. Perubahan UU KPKPU harus memberikan ruang dalam rangka penataan guna mendorong peningkatan keprofesionalitas Kurator dalam melakukan Pengurusan dan/atau pembebasan harta pailit.

Berdasarkan tugas dan fungsi kelembagaan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, hanya Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang menjadi satu-satunya organisasi yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan pendaftaran terhadap profesi Kurator. Namun kewenangan sebagai regulator saat ini masih belum optimal berjalan karena hanya kewenangan menerima pendaftaran saja yang ada pada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, berdasarkan Pasal 70 ayat (2) huruf b dan Pasal 234 ayat (2) huruf b UU KPKPU.

---

<sup>161</sup> *Ibid*

Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan yang jelas terkait regulator yang memiliki kewenangan dalam UU KPKPU ini sepenuhnya berada di bawah komando garis kebijakan pemerintah. Harapannya dengan adanya standardisasi penerimaan dan pendaftaran Kurator, kewenangan pengangkatan, standar profesi Kurator, pengawasan dan pemberian sanksi apabila terdapat pelanggaran etik oleh Kurator dan pembinaan profesi ada pada pemerintah, dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, maka pemerintah dapat lebih ketat dalam penyeleksian orang-orang yang dapat diangkat menjadi Kurator.

Dengan besarnya kewenangan dan tanggung jawab profesi seorang Kurator dengan kompleksitas hukum dan keterampilan didalamnya untuk mengurus dan/atau membereskan harta pailit, tidak mungkin menyerahkan pengawasan secara otonom kepada organisasi profesi melainkan perlu ada intervensi pemerintah didalamnya.

Keterlibatan yang lebih besar dari pemerintah dalam pengaturan asosiasi harus diprioritaskan. Hal ini dapat dicapai dengan menerapkan kewajiban pada asosiasi untuk (i) mengawasi kinerja Kurator secara umum, termasuk beban kerja, hasil kerjanya, honorarium yang diterima dan hasil pengembalian harta yang dapat diperoleh, dan (ii) mempertimbangkan perkara-perkara secara individual di mana Kurator telah bertindak, mengawasi kepatuhan terhadap standar kualitas, dedikasi dan kemandirian. Pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan membuat tugas umum pemberian informasi (laporan berkala).

Mengenai kewenangan pengawasan terhadap profesi Kurator dalam melaksanakan profesinya hendaknya diletakkan pada lembaga otoritas Pemerintah yang berwenang memberikan izin,

menyelenggarakan pengawasan serta pembinaan profesi Kurator dan asosiasi, yaitu pada Menteri yang bertanggung jawab dalam bidang hukum dan hak asasi manusia.

Mengingat saat ini terdapat beberapa organisasi profesi yang menjalankan profesi sebagai Kurator/pengurus (Kurator), hendaknya perlu diatur pembentukan sebuah wadah profesi Kurator dalam suatu keseragaman sistem yang berlaku bagi profesi kurator beserta 3 (tiga) lembaga profesi yang ada, yaitu sebuah Majelis Pengawas Kurator sebagai satu otoritas yang berwenang menetapkan dan menyelenggarakan fungsi standardisasi profesi, pembinaan etika profesi kurator dan memberikan rekomendasi kepada Menteri untuk mengangkat, memberhentikan Kurator dan/atau mencabut izin profesi Kurator apabila melakukan pelanggaran terhadap kode etik profesi Kurator.

Lembaga Majelis Pengawas Kurator dalam profesi Kurator sebelumnya dibentuk dengan nama Komite Bersama dengan pembentukannya berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Kurator dan Pengurus. Komite Bersama tersebut adalah perwakilan dari Mahkamah Agung, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Organisasi Profesi. Pembentukannya Komite dibentuk dengan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan hanya bawenang melakukan penilaian ujian profesi dan menyelenggarakan pendidikan lanjutan Kurator. Mekanisme ini menyebabkan lemahnya pembinaan profesi terhadap Kurator karena Menteri hanya berwenang melakukan pendaftaran, komite bersama memiliki wewenang terbatas hanya memberikan penilaian dan menyelenggarakan pelatihan profesi Kurator, sedangkan Hakim

Pengawas hanya bewenang mengawasi Kurator pada saat mengurus/membereskan harta kepailitan berdasarkan yang ditetapkan saja. Tingginya volume pekerjaan hakim, karena Hakim Pengawas adalah hakim pada umumnya, menyebabkan hambatan bagi Kurator (dimana umumnya berprofesi Advokat) untuk bertemu dengan Hakim Pengawas secara rutin. Hal tersebut disebabkan adanya larangan Hakim untuk bertemu advokat di luar persidangan.

Mengingat rentannya sistem pembinaan dan pengawasan jika hanya dikelola oleh internal profesi terhadap Kurator, untuk mengatasi hal tersebut perlu membentuk sebuah Majelis Pengawas Kurator yang terdiri dari elemen perwakilan dari elemen perwakilan:

- 1) Mahkamah Agung Republik Indonesia;
- 2) Kementerian Hukum dan HAM;
- 3) Perwakilan masing-masing dari 3 (tiga) Organisasi Profesi;
- 4) Akademisi yang berkompetensi dalam bidang Kepailitan dan PKPU.

Majelis ini akan melaksanakan kewenangan pembinaan secara objektif terkait dengan standarisasi profesi, pembinaan etika profesi kurator, melaksanakan pemeriksaan atas pengaduan dan laporan yang ditujukan pada Kurator, dan memberikan rekomendasi kepada Menteri untuk mengangkat, memberhentikan Kurator dan/atau mencabut izin profesi Kurator jika melakukan pelanggaran terhadap kode etik profesi Kurator.

Untuk menjamin objektivitas keputusan yang dihasilkan Majelis, maka seluruh anggota majelis, termasuk ketua didalamnya, diusulkan oleh institusi baik lembaga dan organisasi profesi, dengan komposisi berjumlah *ganjil*. Sedangkan masa tugas Majelis adalah selama 2 (dua) tahun dan dapat

diangkat kembali, melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Sebagai perbandingan, model pengawasan ini terdapat pada beberapa profesi, antara lain:

1) Notaris

Profesi notaris diawasi oleh pemerintah, yaitu Menteri Hukum dan HAM RI melalui Majelis Pengawas Notaris yang terdiri dari Majelis Pengawas Daerah, Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat. Di dalam pasal 67 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, Pengawasan atas Notaris dilakukan oleh Menteri. Dalam melaksanakan pengawasan tersebut, Menteri membentuk Majelis Pengawas. Dengan adanya pengawasan secara langsung oleh pemerintah, maka akan meminimalisir adanya Kurator yang bertindak “nakal” atau melanggar peraturan perundang-undangan.

2) Akuntan Publik

UU No. 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik dalam Pasal 51 menyatakan, pengawasan akuntan publik dilakukan oleh Menteri. Dalam melakukan pemeriksaan, Menteri berwenang untuk meminta keterangan, informasi dan/atau dokumen kepada pihak terasosiasi dan meminta keterangan, informasi dan/atau dokumen kepada asosiasi profesi.<sup>162</sup> Menteri adalah Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang keuangan, yakni Menteri Keuangan. Dengan demikian, pengawasan akuntan publik dilakukan oleh Menteri Keuangan.

Sebagai perbandingan, pengawasan terhadap profesi Kurator di beberapa negara dapat digambarkan, antara lain:

---

<sup>162</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Akuntan Publik*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011, LN No. 111 Tahun 2011, TLN No. 5253, Ps. 51.

- Skotlandia  
Kepailitan diawasi oleh akuntan dalam kepailitan, yang merupakan pejabat pemerintah Skotlandia.
- Australia  
Dalam perkara kepailitan dilaksanakan oleh Federal Court of Australia. *Trustee liquidator* yang menjalankan fungsinya secara mandiri mulai dari proses pengumuman, verifikasi, sampai penjualan dengan koordinasi erat dengan Kreditor, ini merupakan hal penting, karena konsep tanggung jawab kepercayaan (*fiduciary duties*) yang diemban oleh *insolvency practitioners* kepada Debitor, para Kreditor dan anggotanya harus dijunjung tinggi oleh *insolvency practitioners* untuk memastikan proses kepailitan bisa berjalan sesuai harapan. Meskipun begitu, bukan berarti Pengadilan sama sekali tidak berperan dalam kepailitan. Peran Pengadilan adalah membantu pelaksanaan proses kepailitan apabila menemui hambatan. Peran Pengadilan diantaranya adalah membantu dalam peran-peran administratif, meliputi memberikan arahan-arahan yudisial, memberikan persetujuan terhadap kesepakatan, mengawasi perilaku *trustee* atau likuidator, mendengar banding terhadap keputusan-keputusan trustee dan likuidator, dan memberi putusan atas klaim-klaim Kreditor.

Oleh karena itu untuk mendorong dan mewujudkan profesionalisme Kurator maka perubahan UU KPKPU perlu dilakukan terhadap Pasal 70 UU KPKPU beserta pasal terkait lainnya dengan menetapkan standarisasi dan regulator pengawas oleh Pemerintah dalam hal ini pada kementerian yang lingkup tanggung jawabnya di bidang hukum dan hak asasi manusia, dan

memberikan pengaturan tambahan mengenai keberadaan Majelis Pengawas Kurator.

c. Kewajiban Profesi Kurator

Apabila Debitor dinyatakan pailit, maka seluruh harta kekayaan Debitor tersebut pada saat pernyataan pailit diucapkan serta segala sesuatu yang diperoleh selama kepailitan berlangsung dilakukan sita umum. Dengan adanya putusan pailit tersebut, Debitor demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus harta kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit, sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan.<sup>163</sup> Dengan adanya pernyataan kepailitan tersebut, Kurator bertugas melakukan pengurusan/pemberesan harta kepailitan sejak pada saat putusan permohonan pernyataan pailit dikabulkan.

Dengan adanya wewenang penunjukan serta pengangkatan untuk melakukan pengurusan/pemberesan tersebut, Kurator mewakili kepentingan harta kepailitan, baik untuk melaksanakan perjanjian dengan pihak lain untuk meningkatkan nilai harta pailit ataupun mewakili kepentingan harta kepailitan Debitor di dalam persidangan. Namun, dalam mewakili kepentingan harta kepailitan Debitor tersebut Kurator tidak diharuskan memperoleh persetujuan dan/atau menyampaikan pemberitahuan terlebih dahulu kepada Debitor, meskipun dalam keadaan diluar kepailitan persetujuan atau pemberitahuan demikian dipersyaratkan.<sup>164</sup>

Sering dengan kewenangan yang diberikan oleh UU KPKPU terdapat permasalahan dalam penerapannya dimana wewenang dan tanggung jawab yang besar oleh Kurator untuk mengurus

---

<sup>163</sup> Pasal 24 UU KPKPU

<sup>164</sup> Pasal 69 UU KPKPU

serta membereskan harta pailit perlu diseimbangkan dengan tanggung jawab serta kewajiban profesi Kurator. Dimana terkait dengankewajiban profesi Kurator sebagaimana dalam UU KPKPU masih terdapat isu krusial yang perlu dimuat dalam pengaturan RUU KPKPU, antara lain:

- 1) Sesuai dengan ketentuan Pasal 74 ayat (1) UU KPKPU, Kurator harus menyampaikan laporan kepada Hakim Pengawas mengenai keadaan Harta pailit dan pelaksanaan tugasnya setiap 3 (tiga) bulan. Pasal 74 ayat (3) UU KPKPU memberikan wewenang kepada Hakim Pengawas untuk dapat memperpanjang jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) UU KPKPU, karena itu Hakim Pengawas mengawasi Pengurusan dan pemberesan harta pailit. Pengadilan wajib mendengar pendapat Hakim Pengawas sebelum mengambil suatu putusan mengenai Pengurusan atau pemberesan harta pailit. Hakim Pengawas bertugas mengawasi kegiatan Kurator yaitu dalam hal Pengurusan dan/atau pemberesan harta pailit, sedangkan Kurator berkewajiban untuk memberikan laporan kepada Hakim Pengawas setiap 3 (tiga) bulan. Laporan yang disampaikan oleh Kurator kepada Hakim Pengawas perlu dipublikasikan sehingga perlu diatur tata cara mengenai pelaporan elektronik baik kepada Hakim pengawas maupun Pemerintah, agar dapat dengan mudah diakses oleh setiap orang dan dapat dilihat secara cuma-cuma. Selain itu, perlu diatur dalam perubahan Pasal 74 UU KPKPU mengenai sanksi administratif dari norma *harus menyampaikan laporan* jika Kurator tidak melaksanakan pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 UU KPKPU.

2) Pasal 69 ayat (2) UU KPKPU dinyatakan bahwa *dalam melaksanakan tugasnya, Kurator tidak diharuskan memperoleh persetujuan dan/atau menyampaikan pemberitahuan terlebih dahulu kepada Debitor*. Debitor sebagai subjek hukum pembawa hak, memiliki hak untuk berbuat sesuatu berdasarkan hukum terhadap hak miliknya (*eigendom*) sebagai hak kepemilikan sempurna, sehingga walaupun berada dalam kondisi di bawah pengampuan oleh Kurator, tidak berarti hak subjektifnya yang diakui sebagai pembawa hak hilang pada saat harta kepailitannya dilakukan Pengurusan dan/atau pemberesan oleh Kurator,<sup>165</sup> Debitor tetap memiliki hak perlakuan yang adil untuk mengetahui kondisi terhadap hak kebendaannya.<sup>166</sup> Oleh karena itu, walaupun Debitor sebagai *curandus* (orang yang di bawah pengampuan), namun tidak menghilangkan hak serta kepentingannya sebagai subjek hukum yang dilindungi oleh hukum untuk mengetahui bagaimana harta kekayaannya diurus oleh Kurator secara transparan. Debitor berhak atas akses hukum serta memperoleh informasi sewaktu-waktu (tidak terbatas dengan laporan setiap 3 (tiga) bulan, untuk mengetahui bagaimana harta kekayaannya dilakukan

---

<sup>165</sup> Pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan (4) *Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.*

<sup>166</sup> Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan *setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Juncto* Pasal 28 H ayat (2) yang menyatakan *setiap orang berhak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*

Pengurusan dan/atau pemberesan oleh Kurator).<sup>167</sup>

Selain Debitor, Kreditor juga berhak untuk memperoleh informasi secara transparan terhadap Pengurusan dan/atau pemberesan yang dilakukan oleh Kurator. Hal ini sangatlah penting untuk menjaga kepercayaan secara transparan bagaimana Kurator bekerja untuk mewakili kepentingan seluruh pihak, baik Kreditor serta Debitor. Oleh karena itu, Kreditor berhak atas akses hukum serta memperoleh informasi sewaktu-waktu (tidak terbatas dengan laporan setiap 3 (tiga) bulan) untuk mengetahui bagaimana Kurator melakukan Pengurusan dan/atau pemberesan harta kekayaannya serta perkembangannya sebagaimana Hakim Pengawas yang berwenang untuk meminta informasi tersebut.

UU KPKPU tidak menyatakan mengenai kewajiban untuk memberikan informasi oleh Kurator kepada Hakim Pengawas dan Kreditor, sehingga menjadi celah hukum untuk penyalahgunaan kewenangan profesi yang dapat merugikan Debitor serta Kreditor, bahkan lebih jauh lagi dapat merusak kepercayaan pelaku usaha terhadap iklim ekonomi dan kepailitan di Indonesia. Oleh karena itu, Mahkamah Agung mengeluarkan Serat Edaran Nomor 2 Tahun 2016 tentang Peningkatan Efisiensi dan Transparansi Penanganan Perkara Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang di Pengadilan. Surat Edaran ini menyatakan bahwa *untuk menjamin transparansi pemberesan budel pailit,*

---

<sup>167</sup> Pasal 28 F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan, "*Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya...*"

*Hakim Pengawas berwenang meminta informasi mengenai status dan perkembangan pemberesan kepada Kurator, baik untuk keperluan Hakim Pengawas maupun berdasarkan permintaan Kreditor.*

Selain itu, dalam ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut terdapat sanksi jika setelah dua kali Kurator tidak menyediakan informasi yang diperlukan, maka Hakim Pengawas berwenang untuk:

- a) memanggil dan meminta penjelasan Kurator;
- b) memberikan teguran tertulis kepada Kurator dengan tembusan kepada organisasi Kurator dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- c) mengusulkan penggantian Kurator kepada Majelis Hakim Niaga.

Mengenai kewajiban memberikan informasi sebagai langkah transparansi serta menjamin terlindunginya hak-hak Kreditor dan Debitor dan pihaklainnya yang dapat diakses dalam proses pemberesan harta kepailitan, dalam perubahan Pasal 69 dan Pasal 74 UU KPKPU terhadap materi muatan sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan, kiranya perlu menambah norma mengenai sanksi administratif dalam hal Kurator tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana pengaturan sanksi dalam Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut.

- 3) Apabila suatu proses *kepailitan* berakhir baik adanya perdamaian ataupun melalui telah selesainya Pengurusan dan/atau pemberesan kepailitan, maka berdasarkan Pasal 167 ayat (2) UU KPKPU yang menyatakan “...Kurator wajib mengembalikan kepada Debitor semua benda, uang, buku, dan dokumen yang termasuk harta pailit dengan menerima tanda terima yang sah”.Selain itu dalam Pasal 202 ayat (4) UU

KPKPU juga dinyatakan “*Semua buku dan dokumen mengenai harta pailit yang ada pada Kurator wajib diserahkan kepada Debitor dengan tanda bukti penerimaan yang sah*”.

Ketentuan norma wajib mengembalikan/ menyerahkan semua benda dan dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal tersebut dalam prakteknya sering diabaikan, masih ada Kurator yang tidak menyerahkan laporan dan tidak memberikan buku dan dokumen mengenai harta pailit, sehingga menyulitkan bagi Debitor untuk mengetahui riwayat penyelesaian asetnya. Oleh karena itu, perlu melekatkan sanksi administratif pada norma kewajiban menyerahkan tersebut berupa misalnya penangguhan pembayaran *fee* jasa Kurator atau tidak dapat diberikan sepanjang dokumen laporan belum diserahkan. Dalam perubahan UU KPKPU perlu mencantumkan penambahan syarat pembayaran imbal jasa Kurator sebagaimana dalam Pasal 75 dan Pasal 76 UU KPKPU dengan melekatkan syarat bukti penyerahan *semua benda, uang, buku, dan dokumen* berdasarkan adanya bukti penerimaan yang sah dalam hal perdamaian atau *buku dan dokumen mengenai harta pailit dalam hal berakhirnya kepailitan*. Penambahan syarat yang tersebut perlu dicantumkan untuk mendorong profesionalisme dan akuntabilitas Kurator.

Penambahan syarat tersebut diikuti dengan norma tentang pembayaran imbal jasa baru dapat dibayarkan honorarium setelah Kurator *menyerahkan* laporannya berdasarkan adanya bukti penerimaan yang sah. Kondisi ini dikecualikan dalam hal Debitor tidak diketahui keberadaannya atau/atau Debitor tidak mau menerima buku, akta, dan laporan dimaksud.

## 6. Sita Kepailitan terhadap Sita Pidana

UU KPKPU menyatakan semua penyitaan yang telah dilakukan menjadi hapus dan jika diperlukan Hakim Pengawas memerintahkan pencoretannya.<sup>168</sup> Sita yang dimaksud dalam UU KPKPU merupakan sita umum yang dikenal dalam hukum perdata sebagai jaminan bersama seluruh Kreditor untuk pembayaran kewajiban keperdataan Debitor terhadap pihak lainnya. Namun, selain sita umum sebagaimana dimaksud dalam UU KPKPU dikenal juga sita pidana. Sita Pidana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) disebut dengan penyitaan.<sup>169</sup> KUHAP mendefinisikan penyitaan sebagai serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan/atau menyimpan dibawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan, dan peradilan.<sup>170</sup>

Permasalahan hukum yang sering terjadi adalah ketika harta pailit termasuk harta yang dilakukan penyitaan perkara pidana. Hal tersebut dalam praktek terjadi ketika sita umum kepailitan dihadapkan dengan sita pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menyatakan benda yang berada dalam sitaan karena perkara perdata atau karena pailit dapat juga disita untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan mengadili perkara pidana. Permasalahannya, ketika sita kepailitan diperhadapkan dengan dengan sita pidana, ketentuan yang manakah yang dapat didahulukan.

---

<sup>168</sup> Pasal 31 ayat 2 UU KPKPU

<sup>169</sup> Siti Hapsah Isfardiyana, Sita Umum Kepailitan Mendahului Sita Pidana dalam Pemberesan Harta Pailit, <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/viewFile/7177/5419>, diakses tanggal 7 Juni 2018.

<sup>170</sup> Pasal 1 angka 16 KUHAP

Salah satu kasus yang mengingatkan kita adalah kasus antara Kurator PT SCR (Sinar Central Rejeki) melawan Bareskrim Polri, dimana PT SCR ini telah dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga Jakarta Pusat pada tanggal 30 Juli 2009 melalui Putusan Nomor 26.Pailit/2009/PN.Niaga.Jkt.Pst. Namun pada saat dilakukan pembebasan, pihak penyidik Mabes Polri melakukan penyitaan terhadap harta pailit. Penyitaan pidana atas sita umum pailit tersebut terjadi karena sebagian harta pailit diduga hasil dari tindak pidana pencucian uang. Terhadap kasus ini, Pengadilan tingkat pertama mengabulkan gugatan Kurator. Tetapi tidak demikian halnya di tingkat Mahkamah Agung. Mahkamah Agung membatalkan putusan Pengadilan Niaga tersebut.<sup>171</sup>

Kondisi ini memunculkan sita mana yang hendak didahulukan dalam penyitaan, hal ini dikarenakan baik kepailitan maupun sita pidana adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi publik atau pihak lain yang berkepentingan. Oleh karena itu, dalam rangka melindungi kepentingan yang ada baik dalam rangka penyidikan ataupun dalam rangka sita umum kepailitan, kiranya diperlukan adanya koordinasi oleh pejabat yang berwenang. Saat budel pailit sudah di sita dalam perkara perdata lain maka dapat dicoret. Dalam KUHP penyidik tetap dapat menyita untuk kepentingan penyidikan. Namun, diperlukan koordinasi sehingga Hakim Pengawas dapat melakukan penilaian atas prioritas. Pidana itu adalah melanggar kepentingan umum, dan ketika putusan pidana diputus maka aset-asetnya dirampas oleh negara, sedangkan untuk kepailitan merupakan urusan pribadi. Maka kiranya diperlukan koordinasi,

---

<sup>171</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51836ecd9bbf8/prokontra-sita-pidana-vs-sita-umum-pailit>, diakses tanggal 7 Juni 2018

apabila sita kepailitan lebih dahulu maka harus minta izin kepada Hakim Pengawas.<sup>172</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, M Hadi Shubhan mengenai hal ini berpendapat:<sup>173</sup>

“Jika sitanya lebih dahulu kemudian dia pailit maka Kurator untuk mengangkat sita pidana tersebut Kurator jangan mengajukan kepada Hakim niaga, kiranya dilakukan pra peradilan. Namun, jika sudah pailit kemudian jaksa hendak menyita, jaksa harus meminta izin kepada Hakim Pengawas atau Hakimpemutus niaga, jangan main sita. Laporan dulu ke pengawas jika tidak bisa maka melakukan di gugatan lain-lain untuk memastikan bahwa harta kepailitan adalah hasil tindak pidana, dan ini perlu dibuktikan terlebih dahulu agar tidak terjadi percampuran harta. (Pasal 31 dan Pasal 39 KUHAP) kiranya harus izin dahulu kepada Hakim.”

Terhadap ketentuan sita pailit terhadap sita pidana dimaksud, sebagai perbandingan penerapannya di negara lain, misalnya di negara Amerika Serikat, dimana antara kepailitan dengan penyitaan aset hasil tindak pidana secara mendasar memiliki perbedaan area hukum dan tujuan yang berbeda. di Amerika Serikat, kepailitan didesain sebagai hasil dari sebuah keputusan Pengadilan dari adanya suatu kegagalan ketika suatu usaha atau perorangan yang tidak mampu lagi membayar utang-utangnya. Kepailitan digunakan sebagai proses peralihan untuk mampu melaksanakan tagihan Kreditor, disamping merupakan sarana perlindungan kepentingan dari korban yang merupakan Kreditor baik yang dengan jaminan ataupun tanpa jaminan.

---

<sup>172</sup> Nani Indrawati, diskusi publik Penyusunan Naskah Akademik RUU KPKPU, Makasar 3 Mei 2018.

<sup>173</sup> Pendapat disampaikan dalam pertemuan ilmiah Forum Hukum Bisnis dan Kepailitan, Hotel Atlet Senayan, Jakarta, 25 Oktober 2017.

Secara kontras, penyitaan pidana merupakan upaya pengembalian aset kepada seluruh korban, memberikan kompensasi kepada korban tanpa adanya tingkatan Kreditor layaknya kepailitan secara *pro rata* kepada seluruh korban.<sup>174</sup> Menurut sistem hukum Amerika Serikat, perlindungan terhadap korban kejahatan lebih diprioritaskan untuk dilakukan penyitaan daripada sita kepailitan. Sistem hukum Amerika Serikat menyatakan bahwa lebih mengutamakan korban kejahatan sebagai korban yang kehilangan/ kerugian secara langsung akibat adanya suatu tindak pidana, sedangkan Kreditor yang menyediakan jasa atau kredit kepada perorangan atau badan usaha yang tidak mampu lagi membayar kewajibannya. Kepailitan membolehkan setiap Kreditor untuk mencari upaya hukum dari Debitornya dalam hal kewajiban utang-utangnya tidak lagi dilaksanakan. Sedangkan dalam kasus kejahatan di Amerika Serikat, kongres menyediakan upaya tergugat (*defendant's*) untuk memberikan kompensasi kepada korban sejumlah total kerugian yang dideritanya akibat adanya tindak pidana, tanpa mendasarkan kepada aspek ekonomi yang dimiliki oleh tergugat.<sup>175</sup>

Menurut hukum Amerika Serikat, berdasarkan *Bankruptcy Code* menyatakan “*any act to obtain possession of property of the estate or of property from the estate or to exercise control over property of the estate*” (U.S.C. § 362(a)(3) (2013), dimana sita maupun *automatic stay* tidak berlaku terhadap akibat sita pidana. Dimana menurut sistem hukum yang ada, *automatic stay* tidak berakibat hukum terhadap

---

<sup>174</sup> Alice W. Dery, Interplay Between the Forfeiture and Bankruptcy Proceedings, United Attorneys Bulletin, September 2013, <https://www.justice.gov/sites/default/files/usao/legacy/2013/09/16/usab6105.pdf>, diakses pada tanggal 07 Juni 2018, hlm 54.

<sup>175</sup> *Ibid* hlm. 55

mulainya atau berlanjutnya proses peradilan pidana terhadap Debitor (*criminal forfeiture proceedings not subject to automatic stay by virtue of § 362(a)(1)*).<sup>176</sup>

Kemudian, dalam sistem hukum di Amerika juga menyatakan “*the stay also does not affect “the commencement or continuation of an action or proceeding by a governmental unit . . . to enforce such governmental unit’s . . . police and regulatory power.” 11 U.S.C. § 362(b)(4) (2013)*. Ketentuan ini menyatakan bahwa penyitaan merupakan tugas dari kewenangan lembaga kepolisian, sehingga terhadap *stay* serta sita yang ada dalam kepailitan tidak berakibat terhadap pelaksanaan tugas kewenangan lembaga tersebut menangani penyidikan. Hal ini dapat terlihat dari beragam putusan yang ada di Amerika Serikat, antara lain:<sup>177</sup>

- *United States v. 45 Poquito Road, 2006 WL 2233645, at \*4 (D. Or. Aug. 2, 2006) (automatic stay provision of bankruptcy code does not bar a civil forfeiture proceeding against property purchased with fraud proceeds and involved in a money laundering offense);*
- *In re Brewer, 209 B.R. 575, 577 (Bankr. S.D. Fla. 1996) (civil forfeiture action is an exercise of the Federal Government’s police power and so is not stayed by a filing in bankruptcy).*
- *In re Finley, 237 B.R. 890, 895 (Bankr. N.D. Miss. 1999) (the exemption to the automatic stay provision does not apply to civil forfeitures; the Government must apply to the bankruptcy court for relief from the stay before filing forfeiture action).*

Selain itu, berdasarkan sistem hukum Amerika Serikat juga diakui adanya *relation-back doctrine* yang mengakui penyitaan langsung harta kekayaan tindak

---

<sup>176</sup> *Ibid* hlm 55

<sup>177</sup> *Ibid* hlm 56

pidana bukan merupakan kompetensi dari sita kepailitan (*codified in 21 U.S.C. § 853(c), is a well-established principle of forfeiture law*). Namun, sistem hukum acara sita pidana di Amerika Serikat juga menyediakan mekanisme pihak ketiga yang tidak bersalah untuk memulihkan kepentingannya terhadap harta kekayaan yang disita. Berdasarkan sistem hukum yang ada, pihak ketiga dapat melakukan permohonan untuk dipertimbangkan secara adjudikasi kepentingannya terhadap aset yang disita tersebut.

Dalam rangka harmonisasi pelaksanaan sita baik yang dibawah sita umum kepailitan dan sita pidana, perlu memperhatikan aspek-aspek kepentingan publik secara luas serta manfaat dari dilakukannya sita baik sita pidana maupun sita umum kepailitan. Upaya yang ditawarkan dalam perubahan UU KPKPU adalah mengedepankan proses koordinasi dalam penyelesaian kepailitan. Dengan demikian ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) perlu diubah, bahwa semua penyitaan yang telah dilakukan menjadi hapus dan jika diperlukan Hakim Pengawas harus memerintahkan pencoretannya, kecuali sita dalam rangka kepentingan acara pidana. Apabila kepailitan dilakukan sebelum adanya sita pidana maka pelaksanaan sita pidana harus mendapatkan izin terlebih dahulu kepada Hakim Pengawas atau Hakim yang memeriksa perkara kepailitan. Selain itu sistem kepailitan kedepannya dalam RUU KPKPU ditegaskan bahwa hanya pada kasus tertentu saja seperti misalnya pada kasus *extraordinary crime* dimana sita pidana harus diutamakan dan tidak dapat diadakan penagihan sita umum terhadap harta kekayaan Debitor yang telah disita tersebut.

## **7. Peringkat Upah Pekerja dalam Struktur Kreditor**

Berdasarkan ketentuan kepailitan menurut UU KPKPU, seluruh Kreditor meliputi Kreditoryang

memiliki hak didahulukan berdasarkan ketentuan undang-undang serta Kreditor konkuren atau Kreditor biasa. Terkait dengan pekerja yang bekerja pada Debitor, merupakan salah satu subjek (Kreditor) yang lemah perlindungannya jika terjadi kepailitan. Berdasarkan Pasal 39 UU KPKPU dinyatakan bahwa pekerja yang bekerja pada Debitor dapat memutuskan hubungan kerja dan sebaliknya Kurator dapat memberhentikannya. Posisi upah pekerja sehubungan dengan adanya kepailitan sangatlah rentan, dalam Pasal 39 ayat (2) UU KPKPU sejak putusan pernyataan pailit diucapkan, upah yang terutang sebelum ataupun sesudah putusan pernyataan pailit diucapkan merupakan utang harta pailit. Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU KPKPU menyatakan:

*“upah adalah hak pekerja yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pemberi kerja kepada pekerja atas suatu pekerjaan atas jasa yang telah atau akan dilakukan, ditetapkan, dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan pekerja dan keluarga.”*

Secara hukum kedudukan pekerja sehubungan adanya kepailitan berada pada posisi yang sama dengan Kreditor pada umumnya. Ketentuan ini tidak sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1139 dan 1149 KUHPerdara, akibatnya di dalam praktik UU KPKPU mengalami ketidakpastian hukum sehubungan dengan upah pekerja yang harus dibayarkan oleh harta Debitor pailit.

Sejalan dengan perkembangan yang ada, Mahkamah Konstitusi (MK) memperkuat norma mengenai kedudukan upah buruh sebagai hak istimewa untuk didahulukan pembayarannya daripada hak-hak lainnya semakin diperkuat dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

67/PUU-XI/2013 (Putusan MK No. 67/PUU-XI/2013) tanggal 11 September 2014.<sup>178</sup> Dimana dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam Putusan sebagai berikut:

*Bahwa dalam aspek subjek hukum, perjanjian gadai, hipotik, dan fidusia serta perjanjian tanggungan lainnya, merupakan perjanjian yang dilakukan oleh subjek hukum yaitu penguasa dan pemodal, yang secara sosial ekonomis para pihak tersebut dapat dikonstruksikan sama. Terlebih lagi pemodal, yang boleh jadi adalah pengusaha juga. Sebaliknya, perjanjian kerja merupakan perjanjian yang dilakukan oleh subjek hukum yang berbeda, yaitu pengusaha dan pekerja/buruh. Pengusaha dan pekerja/buruh, secara sosial tidaklah sejajar, melainkan pihak yang satu, sebagai pengusaha tentu lebih kuat dan lebih tinggi, bila dibandingkan pekerja/buruh, karena pekerja/buruh jelas lebih lemah dan lebih rendah daripada pengusaha, meskipun antara pengusaha dan pekerja/buruh saling memerlukan. Perusahaan tidak akan berproduksi tanpa pekerja/buruh dan buruh tidak dapat bekerja tanpa ada pengusaha. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, oleh karena pekerja/buruh secara sosial ekonomis berkedudukan lebih lemah dan lebih rendah dibandingkan pengusaha dan hak-hak pekerja/buruh telah dijamin oleh UUD 1945 maka undang-undang harus memberikan jaminan perlindungan untuk dipenuhinya hak-hak pekerja/buruh tersebut.*

*Bahwa dalam aspek Bahwa dalam aspek subjek hukum, perjanjian gadai, hipotik, dan fidusia serta perjanjian tanggungan lainnya, yang menjadi objeknya adalah properti. Sementara itu, perjanjian kerja yang menjadi*

---

<sup>178</sup> Putusan ini dikeluarkan karena pekerja PT Pertamina di dalam uji materi memohon agar Mahkamah Konstitusi memberi penafsiran terhadap frasa 'didahulukan pembayarannya' yang terdapat dalam Pasal 95 ayat (4) UU Ketenagakerjaan.

*objeknya adalah tenaga kerja atau keterampilan (jasa) dengan imbalan jasa dalam kerangka untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup bagi diri dan keluarga pekerja/buruh, sehingga antara keduanya dalam aspek ini memiliki perbedaan yang mendasar, yaitu properti dan manusia. Pertanyaannya adalah bagaimana perbedaan tersebut terkait dengan apa yang sejatinya dilindungi oleh hukum. Pembentukan hukum jelas dimaksudkan untuk melindungi kepentingan manusia. Dalam kasus ini manakah yang seharusnya menjadi prioritas, kepentingan manusia terhadap properti atau kepentingan manusia terhadap diri dan kehidupannya. Apalagi berdasarkan sistem pembayaran upah pekerja/buruh dalam kegiatan usaha yang dibayar sebulan setelah pekerja melaksanakan pekerjaan, hal ini merupakan argumentasi tersendiri karena upah pekerja/buruh sesungguhnya adalah hutang pengusaha kepada pekerja/buruh yang seharusnya dibayar sebelum kering keringatnya. Dalam perspektif tujuan negara dan ketentuan mengenai hak konstitusional sebagaimana diuraikan dalam paragraf (3.16), menurut Mahkamah kepentingan manusia terhadap diri dan kehidupannya haruslah menjadi prioritas, harus menduduki peringkat terdahulu sebelum Kreditor separatis.*

*Bahwa dalam aspek risiko, bagi pengusaha risiko merupakan bagian dari hal yang wajar dalam pengelolaan usahanya, selain keuntungan dan/atau kerugian. Oleh karena itu, resiko merupakan hal yang menjadi ruang lingkup pertumbuhannya ketika melakukan usaha, bukan ruang lingkup pertimbangan pekerja/buruh. Sementara itu, bagi pekerja/buruh upah merupakan sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi diri dan keluarganya, sehingga menjadi tidak tepat manakala upah pekerja/buruh tersebut menduduki peringkat yang lebih rendah dengan argumentasi yang dikaitkan dengan resiko tyang bukan*

*ruang lingkup pertimbangannya. Adalah tidak adil mempertanggungkan sesuatu terhadap sesuatu yang ia tidak turut serta dalam usaha. Selain itu hidup dan mempertahankan kehidupan, berdasarkan Pasal 28A UUD 1945 adalah hak konstitusional dan berdasarkan Pasal 28I ayat (1) adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, yang oleh karenanya berdasarkan ayat (4) dan ayat (5) pasal tersebut, negara dalam hal ini Pemerintah harus melindungi dan memajukan, menegakan, dan memenuhinya dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis.*

*Menimbang bahwa mengenai hak-hak pekerja/buruh yang lain, menurut Mahkamah, hal tersebut tidak sama atau berbeda dengan upah pekerja/buruh. Upah pekerja/buruh secara konstitusional berdasarkan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 merupakan hak konstitusional yang oleh karenanya adalah hak konstitusional pula untuk mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Adapun hak-hak lainnya adalah tidak demikian, sehingga implikasi hukumnya adalah wajar bila terkait dengan pembayaran dimaksud hak tersebut berada pada peringkat dibawah Kreditor separatis. Sementara itu, mengenai kewajiban terhadap negara hal tersebut adalah wajar manakala berada setelah upah pekerja/buruh. Argumentasinya adalah, selain pertimbangan diatas, karena fakta yang sesungguhnya negara memiliki sumber pembiayaan lain, sedangkan bagi pekerja/ buruh adalah satu-satunya sumber untuk mempertahankan hidup bagi diri dan keluarganya.*

Adapun, amar Putusan MK No. 67/PUU-XI/2013, tanggal 11 September 2014, sebagai berikut:

1. Pasal 95 ayat (4) UU Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4179) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai: "pembayaran upah pekerja/buruh

*yang terutang didahulukan atas semua jenis Kreditor termasuk atas tagihan Kreditor separatis, tagihan hak negara, kantor lelang, dan badan umum yang dibentuk pemerintah, sedangkan pembayaran hak-hak pekerja/buruh lainnya didahulukan atas semua tagihan termasuk tagihan hak negara, kantor lelang, dan badan umum yang dibentuk pemerintah, kecuali tagihan dari Kreditor separatis”;*

2. Pasal 95 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4179) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai: *”pembayaran upah pekerja/buruh yang terutang didahulukan atas semua jenis Kreditor termasuk atas tagihan Kreditor separatis, tagihan hak negara, kantor lelang, dan badan umum yang dibentuk pemerintah, sedangkan pembayaran hak-hak pekerja/buruh lainnya didahulukan atas semua tagihan termasuk tagihan hak negara, kantor lelang, dan badan umum yang dibentuk pemerintah, kecuali tagihan dari Kreditor separatis”;*

Berdasarkan Putusan ini, dapat dipahami bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) membuat 2 (dua) norma baru apabila perusahaan diputus pailit, yaitu:<sup>179</sup>

- a) upah pekerja didahulukan pembayarannya dari segala jenis tagihan dan Kreditor-Kreditor lainnya, termasuk dari Kreditor separatis dan tagihan pajak negara.
- b) hak-hak pekerja lainnya dibayar lebih dahulu dari segala macam tagihan dan Kreditor-Kreditor

---

<sup>179</sup> Hukum Online (f), MK Pastikan Hak Pekerja dalam Kepailitan Oleh: Juanda Pangaribuan”, <[http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54d87b9cbe1da/mk\\_pastikan-hak-pekerja-dalam-kepailitan-broleh--juanda-pangaribuan->](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54d87b9cbe1da/mk_pastikan-hak-pekerja-dalam-kepailitan-broleh--juanda-pangaribuan->), diakses pada 8 Oktober 2017

lainnya, kecuali jika Debitor memiliki Kreditor separatis.

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Putusan MK menempatkan upah pekerja pada posisi lebih utama dari semua jenis tagihan, bahkan mengalahkan tagihan negara dan Kreditor separatis. Alasan yang diberikan oleh MK adalah bahwa upah pekerja yang belum dibayar Debitor sebelum diputus pailit, merupakan hak dasar pekerja yang tidak boleh hapus maupun dikurangi. Dengan demikian Putusan MK No. 67/PUU-XI/2013 menegaskan bahwa upah buruh kedudukannya mengalahkan kedudukan Kreditor separatis dan utang pajak, sedangkan hak-hak pekerja lainnya dibayar lebih dahulu dari segala macam tagihan dan Kreditor-Kreditor lainnya, kecuali jika Debitor memiliki Kreditor separatis.

Sehubungan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud, walaupun terkait dengan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, di dalam UU KPKPU juga perlu diatur agar ada kepastian hukum terhadap kedudukan upah perkerja/buruh dalam hal terjadi kepailitan. Terhadap permasalahan mengenai upah pekerja perlu diatur dalam perubahan atau tambahan pasal dalam Pasal 39 UU KPKPU sebagai berikut:

- a) mengatur dalam norma UU KPKPU yang menyatakan upah pekerja didahulukan pembayarannya dari segala jenis tagihan dan kreditor-kreditor lainnya, termasuk dari Kreditor separatis dan tagihan pajak negara;
- b) hak-hak pekerja lainnya dibayar lebih dahulu dari segala macam tagihan dan kreditor-kreditor lainnya termasuk tagihan pajak negara, kecuali jika Debitor memiliki Kreditor separatis.

## 8. Renvoi dan Gugatan Lain-Lain

Berdasarkan UU KPKPU, hal-hal yang dapat dirujuk untuk diselesaikan dengan prosedur renvoi di Pengadilan Niaga adalah hal-hal yang berkaitan dengan pengurusan dan pemberesan harta pailit yang berisifat non-sengketa keperdataan. Dalam UU KPKPU, yang diselesaikan dengan prosedur renvoi adalah penetapan Hakim Pengawas yang tidak tergolong sebagai 15 (lima belas) jenis penetapan yang tidak berlaku serta merta.<sup>180</sup> Adapun permasalahan *Renvoi* dalam praktek UU KPKPU antara lain:

### a) Jangka waktu renvoi

Praktik empirik yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa UU KPKPU tidak secara tegas menetapkan jangka waktu (*time line*) dari prosedur renvoi. Hanya Pasal 58 ayat (3) menetapkan bahwa upaya keberatan terhadap penetapan Hakim Pengawas harus diputuskan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari sejak keberatan diterima. Akan tetapi ketentuan Pasal 58 ayat (3) tersebut tidak berlaku secara umum untuk semua keberatan yang diajukan.<sup>181</sup>

Pasal 68 ayat (1) hanya menetapkan jangka waktu untuk mengajukan keberatan. Sedangkan Pasal 58 ayat (3) hanya mengatur jangka waktu penyelesaian khusus untuk keberatan penetapan Hakim Pengawas yang berkaitan dengan ketentuan pengangkatan *stay*. Oleh karena itu, untuk memberikan kepastian hukum pelaksanaannya, maka perlu ditentukan secara tegas *time line* untuk menyelesaikan keberatan yang diperiksa melalui

---

<sup>180</sup> Lihat Pasal 68 ayat (1) jo Pasal 92 UU KPKPU.

<sup>181</sup> Pasal 156 ayat (3) jo Pasal 159 UU KPKPU juga menentukan jangka waktu untuk mengajukan upaya revisi berita acara perdamaian berikuit waktu penyelesaiannya, namun ini ketentuan khusus yang diberlakukan untuk permohonan pengesahan perdamaian.

prosedur renvoi dengan mengacu kepada prosedur perlawanan terhadap keberatan yang ada. *Time line* untuk menyelesaikan upaya keberatan atau banding terhadap penetapan Hakim Pengawas harus secara tegas ditentukan jangka waktu penyelesaian masing-masing upaya keberatan atau banding agar tidak menghambat proses pemberesan harta pailit.

b) Multitafsir pada Ketentuan Pasal 127 UU KPKPU

Pasal 127 ayat (1) UU KPKPU merupakan salah satu contoh ketentuan yang menimbulkan multitafsir. Jika ketentuan Pasal 127 ayat (1) UU KPKPU dibaca seksama, maka ada beberapa pengertian norma yang dikandung yaitu:

1) Perbantahan piutang dalam rapat pencocokan utang dapat diselesaikan oleh Hakim Pengawas dengan mendamaikan pihak yang saling berbantah. Namun bentuk perdamaian yang dimaksud dalam Pasal 127 ayat (1) tersebut tidak jelas bentuknya dan berpotensi menimbulkan multi tafsir.

Perbantahan yang dimaksud oleh Pasal 127 ayat (1) tidak terlepas dari konteks pencocokan utang yang diatur dalam Pasal 126, Pasal 128 dan 131 UU KPKPU yaitu tidak mengandung suatu sengketa. Oleh karena itu Pasal 131 ayat (1) memberi kewenangan pada Hakim Pengawas untuk mengakui jumlah tertentu jika perbantahan mengenai jumlah atau memberi peringkat utang jika yang dibantah adalah peringkat atau jenis utang. Namun pengakuan Hakim Pengawas berdasarkan Pasal 131 ayat (1) hanya bersifat sementara atau bersyarat.

2) Frasa “sekali pun perselisihan tersebut telah diajukan ke Pengadilan” mengindikasikan bahwa perbantahan tersebut telah diputuskan oleh majelis prosedur renvoi. Dari frasa tersebut

menimbulkan pertanyaan, apakah yang diperiksa oleh majelis prosedur renvoi. Perbantahan *an sich* atau penetapan Hakim Pengawas yang mengakui secara bersyarat piutang yang dibantah berdasarkan Pasal 131 ayat (1). Jika diasumsikan bahwa yang dibawa ke prosedur renvoi adalah perbantahan *an sichs* etelah Hakim Pengawas tidak dapat mendamaikan pihak pembantah, maka timbul pertanyaan berikutnya yaitu jika demikian apa relevansi dari Pasal 131 dalam perbantahan utang dalam rapat Kreditor tersebut.

- 3) Hakim Pengawas berwenang membuat penetapan yang memerintahkan pihak yang saling berbantah untuk menyelesaikan perbantahan tersebut dengan gugatan ke Pengadilan. Ketentuan ini membingungkan, karena dalam Penjelasan Pasal 127 ayat (1) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pengadilan adalah Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung. Disini terdapat inkonsistensi mengenai pengertian 'Pengadilan' berdasarkan Pasal 127 ayat (1) dengan pengertian umum 'Pengadilan' dalam Pasal 1 angka 7 UU KPKPU yaitu Pengadilan Niaga. Jika mengacu pada Penjelasan Pasal 127 ayat (1), maka sengketa mengenai perbantahan utang tersebut harus diselesaikan di Pengadilan Negeri sebagai gugatan perdata biasa dan dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi dan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Namun demikian, penafsiran ini juga tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 127 ayat (2), (3), (4), (5) jo Pasal 128 dan Pasal 129 UU KPKPU. Dengan demikian, jelas bahwa ketentuan yang diatur oleh Pasal 127 UU KPKPU bersifat tumpang

tindih dan tidak sejalan dengan prinsip beracara secara sederhana terhadap hal-hal lain yang berkaitan yang diatur dalam UU KPKPU. Jelas, gugatan mengenai perbantahan utang yang diperiksa secara perdata biasa di Pengadilan negeri akan memakan waktu lama. Ketentuan Pasal 127 tersebut juga tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU KPKPU yang mengatur hal-hal lain yang mengandung sengketa dimana Kurator, Debitor atau salah satu Kreditor sebagai pihak akan diperiksa dengan hukum acara cepat.

Jika mengacu pada Pasal 3 ayat (1) perbantahan atau keberatan yang tidak dapat diselesaikan melalui prosedur *renvoi* dinilai telah mengandung sengketa keperdataan yang harus diselesaikan dalam forum Pengadilan yang memiliki kewenangan untuk mengadili sengketa keperdataan. Sengketa tersebut digolongkan sebagai hal - hal lain yang berkaitan dan/atau diatur dalam Undang-Undang ini. Oleh karenanya keberatan tersebut menjadi kewenangan Pengadilan Niaga untuk memutuskannya dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak gugatan didaftarkan.

Pasal 127 ayat (1) memberi kewenangan yang sangat luas pada Hakim Pengawas untuk menentukan apakah suatu keberatan yang telah diputus oleh majelis prosedur *renvoi* mengandung sengketa atau tidak. Apakah suatu keberatan mengandung sengketa harus diputuskan melalui prosedur *renvoi*, bukan diputuskan oleh Hakim Pengawas melalui penetapannya. Pasal 127 ayat (1) berikut penjelasannya mengandung multitafsir, tidak sejalan dengan Pasal 3 ayat (1) dan asas pembuktian sederhana. Oleh karena itu, Pasal

127 harus direvisi dan harus terhubung dengan Pasal 131 ayat (1) jo Pasal 3 ayat (1) UU KPKPU. Istilah ‘mendamaikan’ dalam Pasal 127 ayat (1) harus diperjelas konteksnya. Karena perbantahan piutang dalam forum rapat pencocokan utang tidak mengandung suatu sengketa, maka istilah ‘mendamaikan’ yang dilakukan oleh Hakim Pengawas tidak masuk pada konteks mendamaikan atau mediasi versi PERMA yang mengatur tentang mediasi. Kata ‘mendamaikan’ harus dirumuskan secara spesifik dan tidak terlepas dari semangat atau asas yang dianut oleh UU KPKPU.

Terhadap ketentuan yang menyebutkan “*sekali pun perselisihan tersebut telah diajukan ke peradilan umum*” rumusan ini perlu dirumuskan secara tegas dalam RUU perubahan. Hal ini disebabkan kata “*sekali pun*” merupakan kata untuk mengantisipasi kemungkinan terburuk perselisihan ini dibawa di Pengadilan umum. Kata *sekali pun* jangan dianggap dengan kondisi biasa Hakim Pengawas mendamaikan, ketentuan ini merupakan norma yang memberikan ruang kemungkinan terburuk dimana perselisihan terjadi antar para pihak diluar Pengadilan. Hakim Pengawas punya wewenang memerintahkan tetap dibawa ke penyelesaian niaga. Oleh karena itu sebagai alternatifnya terhadap norma tersebut, “*sekali pun perselisihan tersebut telah diajukan ke Pengadilan*” itu dihapuskan. Sehingga langsung saja apabila tidak dapat mendamaikan langsung saja masuk ke Pengadilan Niaga. Permasalahan ini merupakan masalah tagihan kepada Kurator, apabila tidak dapat didamaikan dimasukkan kepada Pengadilan Niaga. Namun, ketentuan ini memang mengandung klausul *kemungkinan*

*terburuk*. Sehingga lebih mudah dan apabila ada ruang diselesaikan di Pengadilan lain hal ini akan menghambat dan tidak sesuai dengan waktu.

UU KPKPU tidak mengatur batasan waktu akhir dari pengajuan revoi. Namun dalam praktik, jangka waktu revoi diberikan selama 7 hari sejak sidang pertama, karena konsep Pasal 127 ayat (3) mengenai pemeriksaan sederhana dalam praktek dimaknai pemeriksaan secara singkat.

Mengingat pentingnya memperjelas prosedur revoi tersebut, perlu adanya norma batasan waktu dalam prosedur revoi di dalam perubahan UU KPKPU. Adapun materi yang akan ditambahkan adalah putusan atas permohonan revoi itu diberikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak permohonan revoi diterima oleh pengadilan.

## 9. Lembaga Paksa Badan (*Gijzeling*)

Debitor yang dinyatakan pailit oleh Pengadilan dapat dimintakan penahanan (*gijzeling*), baik dengan permintaan oleh Hakim Pengawas atau permintaan seorang Kreditor. *Gijzeling* merupakan sama dengan penyanderaan, dengan maksud memberi tekanan kepada pihak berutang dan keluarganya untuk memenuhi putusan Hakim.<sup>182</sup> Bentuk penahanannya dapat berupa penempatan di Rumah Tahanan Negara atau dirumah Debitor sendiri dengan pengawasan Jaksa yang ditunjuk oleh Hakim Pengawas. Masa penahanan berlaku paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak penahanan

---

<sup>182</sup> Mr Soepomo, <http://erepo.unud.ac.id/9618/3/6e3660e0ffa1d00602efcb1e9ccccdb4.pdf>, diakses tanggal 21 Juni 2018

dilaksanakan dan biaya penahanannya dibebankan kepada harta pailit sebagai utang harta pailit.

Upaya penahanan terhadap Debitor merupakan upaya paksa untuk melaksanakan penagihan guna menjamin pertanggung jawaban pembayaran utang Debitor kepada para Kreditor. Ketentuan Pasal 95 UU KPKPU menyatakan bahwa:

*Permintaan untuk menahan Debitor Pailit harus dikabulkan, apabila permintaan tersebut didasarkan atas alasan bahwa Debitor Pailit dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 , Pasal 110, atau Pasal 121 ayat (1) dan ayat (2).*

Berdasarkan ketentuan Pasal 95 UU KPKPU tersebut dapat dimaknai bahwa syarat penahanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 UU KPKPU adalah:

Pasal 98 UU KPKPU:

*Sejak mulai pengangkatannya, Kurator harus melaksanakan semua upaya untuk mengamankan harta pailit dan menyimpan semua surat, dokumen, uang, perhiasan, efek, dan surat berharga lainnya dengan memberikan tanda terima.*

Pasal 110 UU KPKPU:

*(1) Debitor Pailit wajib menghadap Hakim Pengawas, Kurator, atau panitia Kreditor apabila dipanggil untuk memberikan keterangan.*

*(2) Dalam hal suami atau istri dinyatakan pailit, istri atau suami yang dinyatakan pailit wajib memberikan keterangan mengenai semua perbuatan yang dilakukan oleh masing-masing terhadap harta bersama.*

Pasal 121 ayat (1) dan ayat (2) UU KPKPU:

*(1) Debitor pailit wajib hadir sendiri dalam rapat pencocokan piutang, agar dapat memberikan keterangan yang diminta oleh Hakim Pengawas mengenai sebab musabab kepailitan dan keadaan harta pailit.*

*(2) Kreditor dapat meminta keterangan Debitor Pailit mengenai hal-hal yang dikemukakan melalui Hakim Pengawas.*

Berdasarkan pasal-pasal tersebut, syarat penahanan (*gijzeling*) dalam Pasal 110 dan 121 UU KPKPU merupakan kewajiban untuk menghadap dalam rangka memberikan keterangan. Sedangkan Pasal 98 UU KPKPU bukanlah perintah yang ditujukan kepada Debitor melainkan kepada Kurator. Sehingga, dalam praktek terdapat kekeliruan norma pengacuan terhadap syarat penahanan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 95 UU KPKPU. Oleh karena itu, norma yang dimaksud dalam Pasal 95 UU KPKPU yang merujuk pada ketentuan Pasal 98 UU KPKPU adalah tidak tepat. Seharusnya ketentuan Pasal yang dirujuk dalam Pasal 95 UU KPKPU selain Pasal 110 dan Pasal 121 UU KPKPU adalah ketentuan Pasal 97 UU KPKPU yang menyatakan “selama kepailitan, Debitor Pailit tidak boleh meninggalkan domisilinya tanpa izin dari Hakim Pengawas”. Dengan demikian, ketentuan Pasal 98 UU KPKPU bukan merupakan bagian syarat penahanan (*Gijzeling*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 UU KPKPU.

Sebagai rujukan mengenai penahanan dapat menggunakan perbandingan penggunaan penahanan sebagai berikut:

a. Kitab Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Ketentuan mengenai penahanan merupakan salah satu prosedur dalam proses peradilan

pidana. Dimana menurut ketentuan Pasal 1 angka 21 KUHAP menyatakan bahwa penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa ditempat tertentu oleh penyidik atau penuntut umum atau Hakim dengan penetapannya, dalam hal menurut cara yang diatur dalam KUHAP. Sedangkan syarat penahanan dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melakukan tindakan antara lain:<sup>183</sup>

- 1) melarikan diri;
- 2) merusak atau menghilangkan barang bukti; dan/atau
- 3) mengulangi tindak pidana.

Ketentuan KUHAP menyatakan dilakukannya penahanan adalah dalam rangka mengamankan dan mempermudah proses hukum, serta mencegah tersangka atau terdakwa mengulangi perbuatan pidana.

b. Lembaga Paksa Badan dalam Penagihan Pajak dengan Surat Paksa

Lembaga paksa badan (*Gijzeling*) dalam hukum pajak dilatar belakangi oleh adanya kepentingan negara untuk mencairkan tunggakan-tunggakan utang pajak melalui penagihan. Paksa badan merupakan salah satu upaya menegakkan hukum pajak (*law enforcement*) dari pemerintah untuk menagih pajak. Kebijakan tersebut kemudian diwujudkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 137 Tahun 2000 tentang Tempat dan Tata Cara Penyanderaan. Tindakan penyanderaan adalah upaya pemerintah (*fiscus*) untuk melakukan

---

<sup>183</sup> Pasal 21 KUHAP

penahanan atau sandera karena “penanggung pajak tidak membayar hutang pajaknya”. Dapat dipahami bahwa penyanderaan di sini adalah sebagai salah satu upaya *law enforcement* dari pemerintah untuk menarik pajak. Upaya paksa penagihan pajak tersebut diatur dalam UU Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000.

Tujuan dilakukannya *gijzeling* adalah untuk mendorong kesadaran, pemahaman, dan penghayatan masyarakat bahwa pajak adalah sumber utama pembiayaan negara dan pembangunan nasional, serta merupakan salah satu kewajiban kenegaraan, sehingga dengan penagihan pajak melalui surat paksa tersebut setiap anggota masyarakat wajib berperan aktif dalam melaksanakan sendiri kewajiban perpajakannya. Dalam menjalankan *gijzeling*, terdapat hal-hal yang mensyaratkannya antara lain utang pajak sekurang-kurangnya sebesar seratus juta rupiah dan penanggung pajak diragukan itikad baiknya dalam melunasi pajak. Untuk menjaga prinsip kehati-hatian, pelaksanaan *gijzeling* hanya dapat dilakukan setelah ada Surat Perintah Penyanderaan atas izin Menteri Keuangan atau Gubernur dan diterima oleh penanggung pajak. Waktu penyanderaan sendiri maksimal 6 bulan sejak penanggung pajak dimasukkan dalam tempat penyanderaan dan dapat diperpanjang untuk selama-lamanya (paling lama) 6 bulan. Meskipun telah dilakukan penyanderaan, hal tersebut tidak mengakibatkan

hapusnya utang pajak dan terhentinya pelaksanaan penagihan.<sup>184</sup>

Berdasarkan perbandingan penerapan penahanan dan lembaga paksa badan. Penahanan sebagaimana dimaksud dalam KUHAP merupakan upaya untuk mengamankan baik objek pidana ataupun subjek pidana agar dapat mempermudah proses pemeriksaan serta tidak dilakukannya tindak pidana lain. Sedangkan dalam lembaga paksa badan, merupakan salah satu bentuk *law enforcement* untuk memaksa para penunggak pajak/pengemplang pajak dengan menempatkan pengemplang pajak pada lembaga Rumah Tahanan sebagai salah satu upaya paksa dan merupakan upaya terakhir dalam penagihan pajak agar wajib pajak atau penanggung pajak segera melunasi pajaknya.<sup>185</sup>

Dengan demikian berdasarkan perbandingan di atas, penahanan (*gijzeling*) sebagaimana dimaksud dalam UU KPKPU adalah dalam rangka mengamankan proses kepailitan yang sedang berlangsung untuk mempermudah pemberian keterangan dalam proses kepailitan apabila patut diduga Debitor tidak memiliki itikad baik untuk kooperatif untuk dapat memberikan keterangan selama proses kepailitan berlangsung termasuk adanya itikad tidak baik untuk melarikan diri keluar wilayah domisilinya.

Oleh karena itu, dalam rangka memberikan kepastian hukum penerapan lembaga penahanan (*gijzeling*) perlu dilakukan penyempurnaan terhadap ketentuan Pasal 95 UU KPKPU, dimana permintaan untuk menahan Debitor Pailit harus

---

<sup>184</sup> <https://www.kemenkeu.go.id/media/4437/menggenjot-penerimaan-pajak-melalui-gijzeling.pdf> diakses tanggal 21 Juni 2018

<sup>185</sup> <http://www.pajak.go.id/sites/default/files/gijzeling.pdf> diakses pada tanggal 21 Juni 2018.

dikabulkan, apabila permintaan tersebut didasarkan atas alasan bahwa Debitor pailit dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97, Pasal 110, atau Pasal Pasal 121 ayat (1) dan ayat (2) UU KPKPU. Selain itu disarankan penempatan pasal perlu disesuaikan dengan norma yang ada dalam UU KPKPU.

Untuk mempertegas penerapannya dilapangan perlu adanya perangkat yang mempertegas pelaksanaannya dimana Pengadilan harus memberikan jawaban terhadap permohonan yang diajukan. Selain itu, untuk memperkuat penerapan tindakan pengurusan/pemberesan oleh Kurator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 UU KPKPU harus diberikan penghubung agar ketentuan paksa badan dapat diterapkan kepada Debitor yang tidak kooperatif.

## **10. Publikasi kepailitan**

Publikasi merupakan suatu pengumuman atau penerbitan<sup>186</sup> yang ditujukan kepada masyarakat mengenai informasi tertentu. Sehubungan dengan kepailitan, publikasi kepailitan dalam UU KPKPKU diatur dalam pasal-pasal yang mengatur mengenai kewajiban untuk mengumumkan suatu informasi terkait dengan pengurusan/pemberesan harta kepailitan, tujuannya untuk memberikan informasi kepada seluruh Kreditor terkait dengan tindakan dalam rangka pengurusan/pemberesan terhadap harta kepailitan.

Berdasarkan UU KPKPKU, pengumuman dilakukan pada surat kabar harian, baik surat kabar nasional maupun surat kabar lokal di

---

<sup>186</sup> <https://kbbi.web.id/publikasi>, diakses 9 September 2018

wilayah domisili Debitor.<sup>187</sup> Pengumuman tersebut ditujukan untuk memberikan informasi kepada masyarakat agar informasi yang disampaikan secara resmi dan patut kepada seluruh pihak yang berkepentingan dalam hal ini adalah Kreditor, terkait dengan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang. Oleh karena itu, agar informasi disampaikan secara luas melalui media massa dapat diterima kepada pihak yang terkait pengumuman.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Pasal 15 ayat (4) UU KPKPU

<sup>188</sup> Pasal 6 ayat (7) Regelement op de Rechtsverordering (Regelemen Hukum Acara Perdata) Ketentuan tersebut menyatakan bahwa: *terhadap merka yang tidak diketahui tempat tinggalnya di Indonesia, di tempat ia nyata-nyata ada. Bila mereka yang di Indonesia tidak mempunyai tempat tinggal atau tempat dimana mereka senyatanya berada, dan tempat tinggalnya di luar negeri tidak jelas, begitu pula dalam panggilan terhadap pemegang saham tidak atas nama, atas utang-utang uang atau perusahaan-perusahaan dagang yang tidak memakai nama pemiliknya, sehingga karenanya tidak dikenal, maka surat panggilan akan ditempelkan di pintu utama ruang sidang hakim yang menerima tuntutan atau akan menyidangkan perkara tersebut dan salinan kedua akan disampaikan kepada penuntut umum [ada Pengadilan tersebut yang membubuhkan kata "mengetahui" pada surat gugatan yang asli. Selain itu panggilan itu harus dimuat dalam salah satu harian di Pengadilan itu bersidang atau jika tidak ada surat kabar di tempat itu, dimuat dalam surat kabar di tempat terdekat. Hal yang sama dilakukan terhadap perseroan terbatas, baik yang masih berjalan maupun yang sudah bubar, jika tidak ada kantor bersamanya, tidak ada Pengurus atau pelaksana pembubaran atau jika Pengurus atau pelaksana pembubarannya tidak diketahui tempat tinggalnya atau tempat mereka senyatanya erada di Indonesia. Jika panggilan tidak mengenai suatu perkara yang akan disidangkan atau sedang berjalan, maka panggilan ditempelkan di piuntu utama ruang Pengadilan yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal penggugat; salinan kedua diserahkan kepada penuntut umum Pengadilan tersebut dan diumumkan dalam salah satu surat kabar di tempat tersebut atau jika di tempat itu tidak ada surat kabar, dimuat dalam surat kabar di tempat yang terdekat.+*

UU KPKPU mengatur mengenai adanya kewajiban pengumuman yang dilakukan oleh kurtor, pasal tersebut antara lain:

No	Pasal UU KPKPU	Substansi Pasal Mengenai
1.	Pasal 15 ayat (4)	Pengumuman ikhtisar putusan pernyataan pailit.
2.	Pasal 17 ayat (1)	Pengumuman putusan kasasi atau peninjauan kembali.
3.	Pasal 19 ayat (1)	Pengumuman putusan pencabutan pernyataan pailit.
4.	Pasal 86 ayat (3)	Pengumuman penyelenggaraan rapat Kreditor.
5.	Pasal 90 ayat (4)	Pemanggilan rapat Kreditor.
6.	Pasal 114	Pengumuman hasil pencocokan piutang.
7.	Pasal 166	Pengumuman perdamaian.
8.	Pasal 181 ayat (3)	Panggilan rapat Kreditor dalam hal perdamaian ditolak.
9.	Pasal 187 ayat (3)	Panggilan rapat Kreditor untuk rapat pemberesan.
10.	Pasal 192 ayat (2)	Pengumuman daftar pembagian dan tenggang waktunya.
11.	Pasal 202 ayat (2)	Pengumuman berakhirnya kepailitan.
12.	Pasal 217	Pengumuman permohonan rehabilitasi.
13.	Pasal 221	Putusan pengabulan rehabilitasi dicatat dalam <i>daftar umum</i> berdasarkan Pasal 20 UU KPKPU.
14.	Pasal 226 ayat (1)	Pengumuman PKPU Sementara, serta undangan untuk hadir dalam rapat pemusyawaratan Hakim.
15.	Pasal 230 ayat (2)	Berakhirnya pengumuman PKPU Sementara.
16.	Pasal 285 ayat (3)	Pengumuman pernyataan Debitor pailit dikarenakan penolakan perdamaian.
17.	Pasal 288	Pengumuman putusan pengesahan perdamaian dan berakhirnya PKPU

Pengumuman sebagaimana dimaksud dalam pasal-pasal UU KPKPU, merupakan kewajiban formal bagi Kurator untuk menyampaikan pengumuman, baik pemberitahuan, pengumuman, dan pemanggilan pihak-pihak Kreditor terhadap harta kepailitan Debitor. Kewajiban pengumuman dilakukan pada surat kabar baik harian secara nasional dan *local* dirasakan sudah tidak relevan dengan perkembangan yang ada, dengan alasan:

- Biaya publikasi di surat kabar.

Dalam laporan *ease of doing business* di Indonesia tahun 2018 dinyatakan bahwa biaya kepailitan di Indonesia adalah 21,6% dari aset kepailitan. Salah satu biaya yang menyebabkan penyelesaian kepailitan menjadi besar adalah terkait dengan publikasi/ pengumuman kepailitan.

Salah satu contoh biaya pengumuman dalam koran nasional *Kompas* pada kolom sponsor dihalaman dalam koran untuk kategori tampilan minimum dengan ukuran 80 x 100 mmk dengan warna hitam putih dibutuhkan biaya sebesar Rp. 16.000.000,- (enam belas juta rupiah), dan di halaman yang sama untuk ukuran 80 x 100 mmk berwarna adalah sebesar Rp. 40.000.000 (empat puluh juta rupiah).<sup>189</sup> Apabila setiap pengumuman disampaikan pada 2 (dua) surat kabar, maka biaya yang dibutuhkan akan sangat besar.

- Penggunaan surat kabar di masyarakat.

Studi *Kompas.com* menyatakan bahwa banyak koran lokal dan nasional (media cetak) telah mengalami penurunan drastis dan menutup produksinya. Hal ini dikarenakan

---

<sup>189</sup> [www.kreatifmedia.id](http://www.kreatifmedia.id), diakses tanggal 9 september 2018.

konsumsi koran menurun 8,3%(persen). Di sisi lain media berbasis internet tumbuh 6% (enam persen), akibatnya Pada 29 Juni 2016 Koran Sindo daerah ditutup, selain itu koran *Pikiran Rakyat, Koran Tempo mingguan, Sinar Harapan, Jakarta Globe* menutup usaha produksinya.<sup>190</sup> Menurut Survei Nielsen saat ini di masyarakat pada usia (20-34 tahun) 96% (sembilan puluh enam persen) menggunakan televisi dan 58 % (lima puluh delapan persen) menggunakan internet. Sedangkan untuk usia (35-49 tahun) yang menonton televisi adalah 97% (sembilan puluh tujuh persen), mendengarkan radio 37% (tiga puluh tujuh persen), dan mengakses internet 33% (tiga puluh tiga persen). Kemudian, untuk usia (50-64 tahun) menonton televisi adaah 95 % (sembilan puluh lima persen), radio 32% (tiga puluh dua persen), internet 9% (sembilan persen). Durasi setiap hari menghabiskan waktu di media digital adalah 1 jam 52 menit (2014), menjadi 3 jam 8 menit (2017).<sup>191</sup>

Berdasarkan data diatas, dengan jumlah pengguna media cetak yang sangat berkurang dan jumlah biaya yang dibutuhkan sangat besar, pengumuman di media cetak menjadi tidak efektif. UU KPKPU harus membuka kesempatan untuk menggunakan media alternatif lain agar publikasi/ pengumuman menjadi tepat sasaran, misalnya alternatif menggunakan pengumuman melalui *digital Ads* (iklan digital). Hal ini juga tidak dapat menjawab besaran biaya publikasi

---

<sup>190</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/07/18590671/berapa.lama.lagi.usia.koran.di.Indonesia>, diakses 8 September 2018.

<sup>191</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/15/093533926/survei-nielsen-media-digital-dan-media-konvensional-saling-melengkapi>, diakses tanggal 10 September 2018

yang akan dikeluarkan dalam penyelesaian kepailitan, karena besaran biaya akan berkembang seiring dengan waktu dan kebutuhan publik.

Salah satu cara yang efektif yang perlu ada dalam UU KPKPU adalah fasilitasi publikasi kepailitan melalui sistem informasi kepailitan yang disediakan oleh pemerintah sebagai regulator, dalam hal ini kementerian yang bertanggung jawab terhadap kepailitan. Publikasi kepailitan melalui sistem informasi yang disediakan oleh pemerintah akan lebih murah dan dapat mengontrol biaya, serta dapat terintegrasi dengan publikasi kepailitan yang dapat diakses oleh masyarakat secara luas dan tersedia secara cuma-cuma, sehingga menjamin keterbukaan informasi dan menyediakan akses informasi bisnis yang akan sangat bermanfaat bagi masyarakat secara luas.

Beberapa negara yang menerapkan publikasi berbasis kepada regulator beberapa diantaranya adalah di Inggris dan Belanda dimana informasi pailit diterbitkan menggunakan instrumen Berita Negara. Sedangkan penerapannya di Australia dilaksanakan oleh lembaga pemerintah yang kewenangannya pada penyelesaian baik kepailitan perorangan maupun kepailitan suatu badan usaha.<sup>192</sup>Selain itu, tren saat ini adalah register nasional kepailitan dikelola oleh satu institusi (regulator) dan dapat diakses oleh

---

<sup>192</sup> Aria Suyudi: Penerapan di Australia National Personal Insolvency Indeks <https://services.afsa.gov.au/brs/search> bagi Debitur Individu yang dikelola oleh AFSA dan pada website pengumuman Insolvensi <https://insolvencynotices.asic.gov.au/browsesearch-notices/> yang dikelola oleh ASICs.

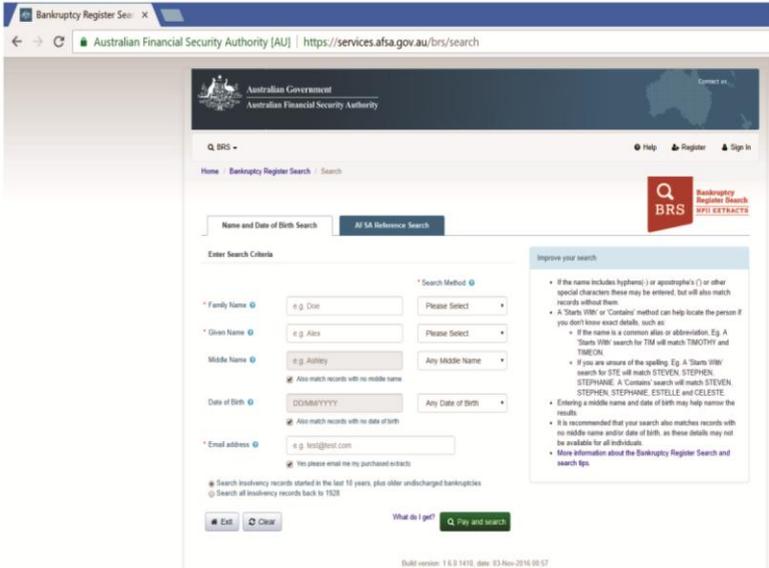
masyarakat ataupun diakses oleh pelaku usaha untuk keperluan infrastruktur pembiayaan, misalnya *Credit Rating*.<sup>193</sup>

Dengan adanya pengelolaan publikasi oleh regulator, maka tidak ada kewajiban pengumuman di surat kabar (Belanda, Inggris, Australia). Bahkan di Inggris iklan di surat kabar tidak diwajibkan, namun tidak pula dilarang, sepanjang likuidator berpendapat bahwa penerbitan tersebut bermanfaat maka diperkenankan. Baik Australia, Belanda, Singapura, dan Inggris membuka akses informasi kepailitan nasional terpusat melalui *website*. Penerapannya Australia, terhadap debitur perorangan yang dikelola oleh AFSA dan pada *website* pengumuman. Sedangkan register kepailitan perusahaan terintegrasi dengan register badan hukum.<sup>194</sup>

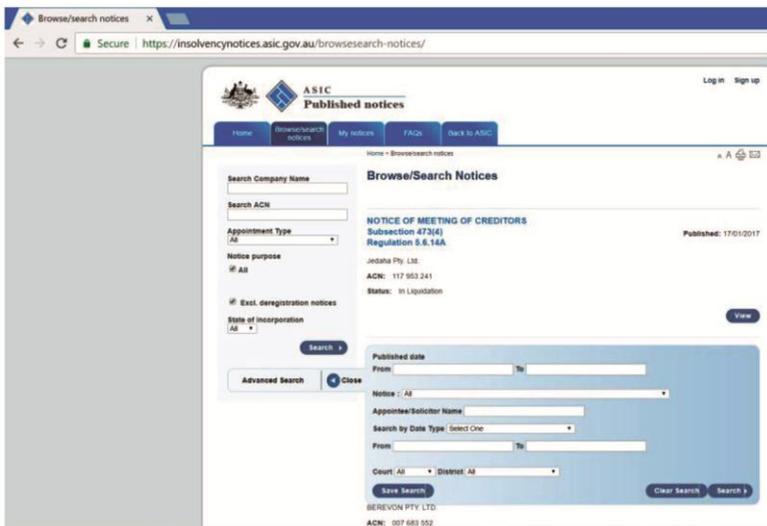
---

<sup>193</sup> Aria Suyudi, Publikasi Kepailitan, bahan disampaikan sebagai masukan kepada Tim Penyusunan Naskah Akademik RUU Kepailitan dan PKPU, 2018.

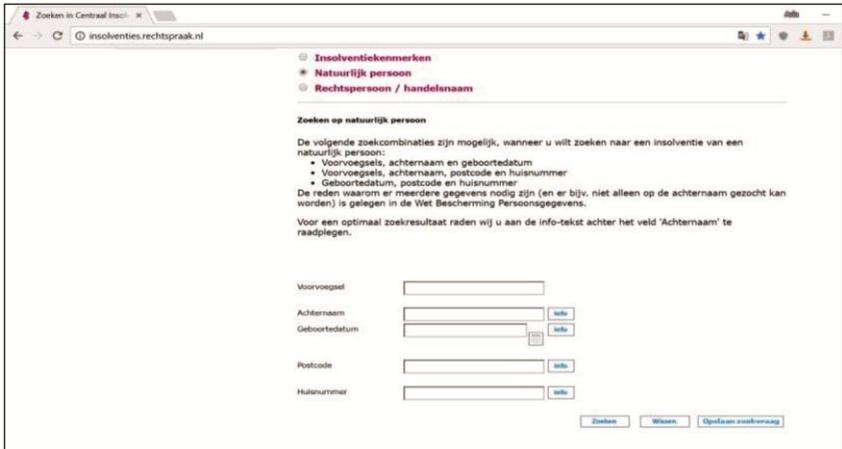
<sup>194</sup> Australia : National Personal Insolvency Indeks <https://services.afsa.gov.au/brs/search> bagi Debitur Individu yang dikelola oleh AFSA dan pada website pengumuman.



Gambar 2. Portal Kepailitan di Australia



Gambar 3. Pengumuman pada Portal Kepailitan di Australia



Gambar 4. Portal Kepailitan di Belanda

Seluruh portal sebagaimana dimaksud di atas dikelola dan dilaksanakan oleh Pemerintah.

Terkait dengan publikasi kepailitan perlu dilakukan perubahan dalam UU KPKPU, antara lain:

- a. Pengumuman kepailitan dikelola oleh regulator kepailitan, dan pengumuman yang disampaikan kepada regulator pengelola kepailitan yang dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, sah dan mengikat secara hukum. Pengumuman dicantumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia
- b. Selain pengumuman yang dikelola regulator dan pengumumannya dalam Berita Negara Republik Indonesia, pengumuman di surat kabar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (4) dan media *online* (iklan pengumuman melalui media *online*) tidak diwajibkan.

## 11. Permohonan PKPU oleh Kreditor

Menurut UUKPKPU, penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) diajukan untuk mengajukan rencana perdamaian penawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang kepada Kreditor. Sepanjang tahun 2015 – 2017 jumlah permohonan kepailitan dan PKPU yang masuk pada 2 (dua) Pengadilan Niaga di wilayah kota besar yaitu di DKI Jakarta dan Surabaya:<sup>195</sup>

	DKI Jakarta		Surabaya	
	Pailit	PKPU	Pailit	PKPU
Tahun 2015	55	107	24	14
Tahun 2016	67	146	31	23
Tahun 2017	68	162	22	37
Jumlah	190	415	77	64

Tabel 4: Jumlah Permohonan Kepailitan/PKPU

Data dalam tabel diatas menunjukkan bahwa publik lebih menyukai mekanisme PKPU daripada mengajukan kepailitan, hal ini dikarenakan PKPU merupakan upaya jalan perdamaian oleh Debitor kepada seluruh Kreditor untuk mengupayakan restrukturisasi maupun reorganisasi dalam upaya penyelesaian utang-utangnya kepada seluruh Kreditor, dengan mengedepankan *going concern* ataupun kelanjutan usaha Debitor dalam penyelesaian utang.

Ketentuan Pasal 222 UU KPKPU mengatur kriteria pengajuan PKPU yang menyatakan bahwa *Debitor yang mempunyai lebih dari 1 (satu) Kreditor*

---

<sup>195</sup> Aria Suyudi, Bahan Presentasi: Beberapa Ide Seputar Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Presentasi disampaikan pada pertemuan dengan tim penyusunan Naskah Akademik RUU KPKPU, 23 Oktober 2017, BPHN, Jakarta. Data disesuaikan dengan berdasarkan *Laporan Bank Dunia 2017*.

atau oleh Kreditor. Pasal tersebut memberikan hak pengajuan PKPU selain dapat dilakukan oleh Debitor<sup>196</sup> dapat diajukan juga oleh Kreditor. Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU menyatakan adanya unsur Kreditor, yang memperkirakan bahwa Debitor tidak dapat melanjutkan membayar utangnya yang sudah jatuh waktu dan dapat ditagih, dapat memohon agar kepada Debitor diberi penundaan kewajiban pembayaran utang agar memungkinkan Debitor mengajukan rencana perdamaian yang meliputi tawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang kepada Kreditornya. Ketentuan Pasal 222 ayat (3) ini sangat tidak lazim karena dalam PKPU upayanya adalah untuk melakukan restrukturisasi utang. Sejatinya, yang mengetahui kondisi keuangan Debitor pada saat utang tersebut jatuh tempo dan dapat ditagih adalah Debitor itu sendiri bukan Kreditor. Dengan kata lain, Debitor sendirilah yang mengetahui kemampuan keuangannya bukan Kreditor. Sedangkan bagi Kreditor bagaimanapun juga berharap Debitor dapat membayar utang-utangnya sesuai waktu yang telah disepakati dan berharap bahwa tidak ada penundaan pembayaran serta tidak ada restrukturisasi, karena dengan adanya restrukturisasi melalui PKPU sebenarnya kerugian bagi Kreditor.

Kewenangan mengajukan PKPU oleh Kreditor dapat dimanfaatkan oleh Kreditor untuk menghabisi (usaha) Debitor. Dalam praktiknya terjadi, ketika Kreditor sebagai pihak yang mengajukan permohonan PKPU kemudian Debitor menyampaikan proposal perdamaian, justru proposal tersebut ditolak oleh Kreditor yang menyebabkan Debitor masuk ke dalam kepailitan

---

<sup>196</sup> Pasal 222 ayat (2) UU KPKPU

dan tidak ada lagi jalan untuk melakukan upaya hukum apapun. Bandingkan dengan kepailitan dimana Debitor masih bisa mengajukan kasasi dan peninjauan kembali.<sup>197</sup>

Terkait dengan data dalam tabel tersebut dan rentannya sistem hukum kepailitan, Rahmi Mulyati (anggota tim NA RUU Kepailitan pada tahun 2017 yang mewakili Mahkamah Agung RI) menyampaikan, bahwa banyaknya permohonan PKPU yang masuk sesungguhnya bukan karena mekanisme PKPU sebagai solusi, tetapi justru menjadi kelemahan sistem yang ada, dimana PKPU menjadi sebuah siasat saja untuk mempreteli aset Debitor, dan sedangkan Kurator tidak berupaya untuk menyelamatkan aset Debitor. Akibatnya PKPU dimanfaatkan untuk menghancurkan Debitor. Pendapat Rahmi Mulyati tersebut diperkuat dengan beberapa argumentasi pakar hukum kepailitan lainnya, yaitu:

Menurut Munir Fuady, berpendapat:<sup>198</sup>

Kehadiran Pasal 222 ayat (3) adalah salah, dikarenakan lazimnya pihak yang meminta PKPU adalah si berutang. Yang mengetahui kondisi keuangan Debitor adalah Debitor sendiri. Yang meminta utangnya ditunda pembayarannya seharusnya Debitor, bukan Kreditor.

M. Hadi Subhan, berpendapat:<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> Notulensi seminar” Wacana Revisi UU No 37 Tahun 2004 Sebagai Upaya Antisipasi Ancaman Pailit Bagi Bangsa Ditengah Instabilisasi Roda Perekonomian Indonesia, yang dilaksanakan Kemenkopolkukam, 8 Oktober 2015.

<sup>198</sup> [www.hukumonline.com/berita/baca/lt520c4b3dd4bc2/salah-kaprah-pkpu-oleh-kreditor](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt520c4b3dd4bc2/salah-kaprah-pkpu-oleh-kreditor), diakses tanggal 10 september 2018

<sup>199</sup> Ibid

PKPU yang diajukan oleh Kreditor adalah aneh, dan melihat adanya kepalsuan apabila PKPU diajukan oleh Kreditor. Sebab, ujung dari PKPU adalah pailit. Setelah Debitor pailit, Debitor tidak dapat mengajukan upaya hukum apapun, dikarenakan lewat PKPU tidak ada upaya hukum.

Hotman Paris Hutapea, berpendapat:<sup>200</sup>

Tidak masuk akal sehat dan logika hukum apabila Kreditor yang mengajukan permohonan PKPU akan tetapi yang dipaksa untuk mengajukan proposal perdamaian adalah Debitor. Selain itu, tidak masuk akal sehat dan logika hukum apabila dalam prakteknya yang memohonkan PKPU adalah 1 (satu) Kreditor akan tetapi Debitor dipaksa untuk mengajukan proposal perdamaian bukan hanya terhadap 1 (satu) Kreditor Pemohon PKPU akan tetapi harus memasukan proposal perdamaian terhadap seluruh Kreditor.

Kondisi Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU terikat dengan ketentuan Pasal 225 ayat (3) UU KPKPU yang menyatakan “...*Pengadilan dalam waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari sejak tanggal didaftarkan surat permohonan, harus mengabulkan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang sementara...*” ketentuan harus mengabulkan dalam Pasal tersebut membelenggu, dikarenakan kata harus mengabulkan seolah-olah mengabaikan kewenangan Hakim Pengadilan Niaga untuk menilai materi permohonan yang diajukan. Selain itu, “*harus mengabulkan*” diartikan

---

<sup>200</sup> Hotman Paris Hutapea, makalah *Wacana Revisi UU No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang sebagai upaya antisipasi ancaman pailit bagi pengusaha di tengah instabilisasi roda perekonomian di Indonesia*, Makalah usulan Perubahan UU Kepailitan, 2015.

seolah-oleh setiap permohonan harus dikabulkan, padahal tidak semua permohonan PKPU itu harus dikabulkan. Ketentuan ini diperkuat dengan Pasal 235 ayat (1) UU KPKPU yang menyatakan bahwa “*Terhadap putusan penundaan kewajiban pembayaran utang tidak dapat diajukan upaya hukum apapun*”. Akibatnya permohonan yang diajukan oleh Kreditor kepada Debitoritu sesungguhnya merampas hak Debitor sebagai pihak yang memahami kemampuan usahanya berdasarkan ketentuan Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU tersebut. Kondisi tersebut ditambah dengan waktu 45 (empat puluh lima) hari waktu PKPU sementara yang disediakan oleh Debitor untuk menyusun rencana perdamaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 281 ayat (1) UU KPKPU.

Ketentuan UU KPKPU mengenai hak Kreditor untuk mengajukan PKPU justru menjerat Debitor, dimana Debitor seharusnya menjadi pihak yang mendapatkan perlindungan dalam sistem kepailitan. Penyebabnya adalah ketentuan Pasal 255 ayat (1) yang menyatakan PKPU dapat diakhiri atas permintaan Hakim Pengawas, satu atau lebih Kreditor, atau atas prakarsa Pengadilan dalam hal memenuhi syarat yang dinyatakan dalam Pasal tersebut.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> *Pasal 255 ayat (1) PKPU dapat diakhiri atas permintaan Hakim Pengawas, satu atau lebih Kreditor, atau atas prakarsa Pengadilan dalam hal: (a) Debitor, selama waktu penundaan kewajiban pembayaran utang, bertindak dengan itikad buruk dalam melakukan Pengurusan terhadap hartanya; (b) Debitor telah merugikan atau telah mencoba merugikan Kreditornya; (c) Debitor melakukan pelanggaran ketentuan Pasal 240 ayat (1); (d) Debitor lalai melaksanakan tindakan-tindakan yang diwajibkan kepadanya oleh Pengadilan pada saat atau setelah penundaan kewajiban pembayaran utang diberikan, atau lalai melaksanakan tindakantindakan yang disyaratkan oleh Pengurus demi kepentingan harta Debitor; (e) selama waktu penundaan kewajiban pembayaran utang, keadaan harta Debitor ternyata tidak lagi*

Selain itu dalam PKPU Debitor mengajukan rencana/proposal perdamaian kepada seluruh Kreditor dimana Pengadilan wajib memberikan putusan mengenai pengesahan (proposal) perdamaian tersebut disertai dengan alasannya. Namun, Pengadilan juga wajib menolak untuk mengesahkan perdamaian, apabila terdapat unsur sebagaimana dalam Pasal 285 ayat (2) UU KPKPU<sup>202</sup>. Apabila PKPU diakhiri atau Pengadilan menolak mengesahkan rencana perdamaian maka Debitor harus/wajib dinyatakan pailit,<sup>203</sup> yang jika Debitor dinyatakan pailit maka berlaku mekanisme sita umum dalam rangka likuidasi ataupun pemberesan terhadap seluruh aset Debitor untuk pembayaran utang Debitor.

Pada prakteknya sebagaimana disampaikan diatas, Pasal 222 ayat (3) tersebut disalahgunakan (*abuse petition*) oleh Kreditor dan dimanfaatkan oleh kompetitor, oknum pihak profesional tertentu untuk mendapatkan keuntungan pribadi, ataupun orang lain dengan menyalahgunakan kelemahan UU KPKPU. Selain itu, adanya PKPU oleh Kreditor merupakan suatu yang sangat tidak lazim dengan

---

*memungkinkan dilanjutkannya penundaan kewajiban pembayaran utang; atau (f) keadaan Debitor tidak dapat diharapkan untuk memenuhi kewajibannya terhadap Kreditor pada waktunya.*

<sup>202</sup> Pasal 285 ayat (2) UU KPKPU, Pengadilan wajib menolak untuk mengesahkan perdamaian apabila: (a) harta Debitor, termasuk benda untuk mana dilaksanakan hak untuk menahan benda, jauh lebih besar daripada jumlah yang disetujui dalam perdamaian; (b). pelaksanaan perdamaian tidak cukup terjamin; (c) perdamaian itu dicapai karena penipuan, atau persekongkolan dengan satu atau lebih Kreditor, atau karena pemakaian upaya lain yang tidak jujur dan tanpa menghiraukan apakah Debitor atau pihak lain bekerja sama untuk mencapai hal ini; dan/atau (d) imbalan jasa dan biaya yang dikeluarkan oleh ahli dan Pengurus belum dibayar atau tidak diberikan jaminan untuk pembayarannya.

<sup>203</sup> Lihat Pasal 255 ayat (6) jo Pasal 285 ayat (3) UU KPKPU

prinsip kepailitan dan belum pernah ada di negara lain.<sup>204</sup>

Usul perubahan atas UU KPKPU terkait pengajuan PKPU tersebut adalah menghapus ketentuan Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU tentang upaya kreditor untuk mengajukan PKPU. Alasannya, berdasarkan praktek yang ada selama ini di masyarakat serta menurut praktek penyelenggaraan internasional terhadap PKPU, upaya mengajukan PKPU adalah murni hak yang ada pada Debitor dengan mendasarkan kemampuannya untuk mengajukan restrukturisasi utang-utangnya dengan memohonkan PKPU. Pengajuan PKPU tersebut sama sekali bukan merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Kreditor, yang dalam prakteknya kewenangan ini rentan disalahgunakan oleh Kreditor serta pihak terkait lainnya secara sewenang-wenang. Namun, perlu diatur secara tegas bahwa pengajuan permohonan PKPU oleh debitor harus disetujui oleh mayoritas kreditornya, dan kreditor dengan utang mayoritas dapat mengusulkan Kurator/pengurus tambahan selain Kurator/pengurus yang dimohonkan debitor.

Selain itu, ketentuan dalam PKPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 234 UU KPKPU tidak menyertakan Balai Harta Peninggalan (BHP) sebagai pengurus PKPU. Sedangkan dalam praktek, keberadaan BHP seringkali diperlukan dalam hal proses pengurusan ataupun dalam hal PKPU yang berujung kepada pemberesan. Maka, kedepannya dalam perubahan UU KPKPU, diperlukan pengaturan yang menegaskan Hakim Pengadilan

---

<sup>204</sup> Fernando D, diskusi tukar pengalaman dengan tim pakar kepailitan bank dunia, BPHN-World Bank Group, 2 November 2017.

Niaga dapat menunjuk BHP sebagai pengurus untuk nilai utang tertentu yang dimohonkan PKPU.

## 12. Kepailitan Lintas Batas Negara (*Cross Border Insolvency*)

Seiring dengan pertumbuhan perekonomian yang terjadi di Indonesia, minat investor untuk melakukan investasi langsung di Indonesia sangatlah besar. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) mencatat realisasi investasi dalam kuartal I 2018 sebesar Rp. 185,3 triliun, dimana realisasi ini meningkat 11,8 % dibandingkan pada tahun 2017, dengan jumlah sebesar Rp. 165,8 triliun. Sedangkan pemerintah menargetkan tahun 2018 ini dapat mencapai Rp. 765 triliun dengan harapan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi 5,4%. Bila dibedah berdasarkan investasi, realisasi Penanaman Modal Dalam Negeri adalah sebesar Rp. 76,4 triliun atau tumbuh 11% dibandingkan 2017 sebesar Rp. 86,8 triliun. Sedangkan Penanaman Modal Asing (PMA), realisasi kuartal I 2018 adalah sebesar Rp. 108,9 triliun atau naik 12,4% dibandingkan tahun 2016 pada periode yang sama sebesar Rp. 97 triliun. BKPM mencatat realisasi investasi keseluruhan (PMND dan PMA) berdasarkan sektor usaha dimana 5 besar realisasi kuartal I tahun 2018 antara lain; sektor perumahan, kawasan industri dan perkantoran Rp. 27,6 triliun (14,9%); industri logam, mesin, dan elektronik Rp 22,7 triliun (12,3%); listrik, gas, dan air Rp. 19,3 triliun (10,4%) ; tanaman pangan dan perkebunan Rp. 17, 9 triliun atau (9,6%) serta sektor transportasi, gudang, dan telekomunikasi Rp. 14,7 triliun (7,9%).<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/04/30/142125526/kuartal-i-2018-di-Indonesia-capai-rp-1853-triliun>

Berdasarkan data diatas, tingginya investasi di Indonesia akan berdampak terhadap perlunya perbaikan terhadap sistem hukum yang ada, guna memberikan jaminan perlindungan dan kepastian dalam berbisnis termasuk kepastian dalam penyelesaian utang-piutang melalui sistem kepailitan. Salah satu sistem perdagangan bebas yang menjadi tantangan Indonesia adalah satu kesatuan perekonomian ASEAN (*ASEAN Free Trade Area*) sebagai upaya mewujudkan visi ASEAN 2020 yang bertujuan menyatukan pasar dan produksi. Oleh karena itu, sistem hukum kepailitan perlu mengedepankan terhadap kebutuhan penyelesaian bisnis internasional.

Salah satu kendala sistem hukum kepailitan saat ini dalam UU KPKPU adalah kelemahan terhadap penyelesaian dan eksekusi harta pailit lintas yuridiksi negara yang disebabkan adanya jurang (gap) hukum antara negara yang satu dengan lainnya. Kerja sama antar negara sudah tentu akan melahirkan kesepakatan-kesepakatan demi kemajuan bersama para pihak dalam perjanjian kerja sama, termasuk konsekuensi kepailitan lintas batas negara yang tidak bisa dihindari sebagai bagian penting dalam bisnis lintas negara.

Kepailitan merupakan suatu sita umum, dimana Pasal 21 UU KPKPU menyatakan sita pailit merupakan suatu sita umum yang meliputi seluruh kekayaan Debitor pada saat putusan pernyataan pailit diucapkan serta yang diperoleh selama kepailitan. Hal ini juga terkait dengan konsekuensi hukum dari kepailitan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1131 KUHPerdara dan Pasal 1132 KUHPerdara. Terkait dengan landasan hukum tersebut timbul pertanyaan, bagaimana jika harta pailit tersebut berada di luar negeri? Pertanyaan

ini muncul karena dalam perkembangan bisnis saat ini aset/harta kepailitan tidak hanya berada dalam satu wilayah yuridiksi hukum saja melainkan dapat berada di beberapa wilayah yuridiksi hukum negara dimana harta kepailitan itu berada berdasarkan teritorialitas hukum yang mengaturnya.

Bagian Kesepuluh UU KPKPU mengenai *Ketentuan-Ketentuan Hukum Internasional* terdapat beberapa ketentuan dalam Pasal 212 sampai dengan Pasal 214 yang sifatnya negatif untuk melarang pihak-pihak terkait untuk mengadakan perbuatan yang merugikan harta kepailitan. Ketentuan Pasal tersebut antara lain:

- Kewajiban Kreditor konkuren yang mengambil pelunasan baik seluruh atau sebagian dari benda harta pailit di luar wilayah Indonesia, wajib mengganti kepada harta pailit sebesar yang diperolehnya. (Pasal 212 UU KPKPU)
- Kreditor yang mengalihkan piutangnya kepada pihak ketiga agar dapat didahulukan atas utang harta pailit, wajib mengganti kepada harta pailit apa yang diperolehnya. (Pasal 213 ayat (1) UU KPKPU)
- Pemindahan piutang oleh Kreditor pada saat pernyataan pailit sudah atau akan diajukan. Wajib mengganti kepada harta pailit (Pasal 213 ayat (2) UU KPKPU)
- Pemindahan piutang atau utang kepada pihak ketiga dengan maksud mengadakan perjumpaan utang. Wajib mengganti kepada harta pailit (Pasal 214 ayat (1) UU KPKPU).

Permasalahan terkait dengan kepailitan lintas batas negara adalah mengenai eksekusi harta pailit. UU KPKPU saat ini tidak memberikan ruang bagi berlakunya ketentuan kepailitan lintas batas negara (*cross border insolvency*). Hambatan yang

terjadi terkait dengan penyelesaian kepailitan lintas batas negara adalah mengenai *Recognition* atau pengakuan terhadap putusan Pengadilan asing, dan aspek teritorialitas *lex rei citae* dimana berdasarkan Pasal 17 *Algemene van Bepalingen voor Indonesia* pada benda tidak bergerak berlaku hukum setempat, dimana aspek hukum ini mengakibatkan: kepailitan yang dinyatakan Pengadilan asing tidak berdampak terhadap aset Debitor demikian juga sebaliknya keputusan kepailitan Pengadilan Indonesia tidak berpengaruh terhadap Debitor asing di luar negeri.

Ketentuan Pasal 212 s.d Pasal 214 UU KPKPU tersebut masih terkendala untuk pelaksanaan eksekusinya, karena walaupun pada prinsipnya universalitas dalam pelaksanaan putusan pailit akan tetapi putusan pailit Pengadilan Niaga di Indonesia tidak otomatis berlaku (tidak diakui) di luar negeri, kecuali telah ada perjanjian antar negara. Selain itu, keberlakuan prinsip universalitas UU KPKPU hanya sebatas pasif, yaitu hanya merupakan larangan yang mengikat kepada pelaku usaha di Indonesia untuk tunduk pada aspek internasional dari putusan Pengadilan Niaga. Ketentuan UU KPKPU juga tidak memberikan kejelasan apabila harta Debitor ada di luar negeri.<sup>206</sup>

Menurut Ricardo Simanjuntak, terkait tidak adanya dasar hukum mengenai kepailitan lintas batas di Indonesia akan mengakibatkan permasalahan:<sup>207</sup>

- a. tidak adanya kepastian hukum mana yang akan digunakan;

---

<sup>206</sup> Ricardo Simanjuntak, *Crossborder Insolvency sebuah cakupan atau muatan Naskah Akademik Perubahan/Pembaharuan UU Kepailitan*, bahan tayang ppt, disampaikan pada FGD tim kajian NA RUU Kepailitan, Harris Hotel Sentul, 2018.

<sup>207</sup> Ricardo Simanjuntak, *Ibid*

- b. perlakuan terhadap hak Kreditor dari Debitor pailit, tingkatan Kreditornya.
- c. Sejauhmana kewenangan Kurator terhadap kewenangan Pengadilan lokal negara dimana harta pailit berada; dan
- d. jaminan perlakuan yang serupa (*reciprocal acknowledgement and enforcement of foreign judgments between the countries*) jika suatu saat Debitor yang diputus pailit di negara asing tersebut memiliki harta di wilayah negara Debitor pailit saat ini.

Lanjut Ricardo, dengan tidak adanya ketentuan lintas batas sebagaimana dalam UU KPKPU saat ini, menjadi permasalahan bagi Kurator pada saat menjalankan kewajibannya secara teknis, antara lain:<sup>208</sup>

- Kurator tidak dapat mengambil alih pengurusan/pemberesan *boedel* pailit yang berada di luar negeri, sehingga ketika harta Debitor pailit tidak mencukupi di Indonesia, Kreditor lokal tidak mendapatkan perlindungan untuk mendapatkan pembayaran dari aset Debitor di luar negeri tersebut.
- Kurator tidak dapat memilih cara terbaik untuk mengurus/likuidasi aset pailit apakah akan menjual secara retail (*piece meal*) atau *on going concern sale*.
- Kurator tidak memiliki kemampuan memonitor implementasinya.

Ketidakmampuan UU KPKPU menyentuh harta Debitor pailit mengakibatkan banyak Debitor (*bad debtor*) menyembunyikan hartanya di luar negeri.

Selain terkait dengan yuridiksi aset, UU KPKPU juga menekankan adanya perspektif terkait dengan

---

<sup>208</sup> Ricardo Simanjuntak, Ibid.

subjek badan hukum terhadap perusahaan yang dimohonkan kepailitannya. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (4) UU KPKPU yang menyatakan mengenai kompetensi pengadilan (teritorial) terhadap debitur yang tidak berkedudukan di wilayah negara Republik Indonesia tetapi menjalankan profesi atau usahanya di wilayah negara Republik Indonesia, maka Pengadilan yang berwenang memutuskan adalah Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan atau kantor pusat Debitur menjalankan profesi atau usahanya di wilayah negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, selain terkait dengan objek kebendaan maka kepailitan UU KPKPU juga terkendala terkait dengan subjek kepailitan dalam hal ini debitur berada diluar wilayah Indonesia.

Tidak adanya ketentuan yang mengatur mengenai kepailitan lintas batas negara (*cross border insolvency*) dalam kepailitan di Indonesia saat ini mengakibatkan putusan kepailitan yang diputuskan di Indonesia tidak berlaku mengikat terhadap harta kepailitan yang berada di luar negeri. Akibatnya, Kurator tidak dapat menyita aset Debitur yang berada di luar negeri dan sama halnya Kurator tidak bisa menyita aset Debitur luar negeri yang berada di Indonesia. Hal ini akan menyulitkan Kurator dalam menjalankan kewajiban mengurus *boedel* pailit.<sup>209</sup> Pelaksanaan penyelesaian kepailitan dengan menggunakan sistem yang ada saat ini mengakibatkan penyelesaian kepailitan lintas negara harus menggunakan proses yang sangat panjang. Persoalan-persoalan ini juga dulu

---

<sup>209</sup> “Digagas, Aturan *Cross-Border Insolvency*”, Hukum Online, (27 Juli 2013), diakses 10 Oktober 2017. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51f366e338725/digagas--aturan-icross-border-insolvency-i>

pernah dialami oleh negara-negara di Eropa yang menjadi dasar lahirnya *European Cross Border Insolvency Law* pada tahun 2011. Dengan adanya *cross border insolvency*, keputusan pailit dari Pengadilan Niaga di Indonesia akan dapat diakui oleh Pengadilan di negara asing dan keputusan pailit dari Pengadilan asing akan dapat diakui oleh Pengadilan di Indonesia.

Untuk mengatasi hal ini, *UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency with guide to Enactment* dapat dijadikan salah satu rujukan sebagai solusi dalam upaya melakukan modernisasi dan harmonisasi hukum kepailitan di Indonesia. Indonesia juga harus segera melakukan perubahan terhadap hukum kepailitan nasional serta memperluas penerapannya oleh negara tetangga, terutama negara-negara ASEAN. Penerapannya dapat dilaksanakan berdasarkan perjanjian internasional maupun berdasarkan hubungan baik dengan negara lain.

UNCITRAL Model Law saat ini sudah digunakan oleh 47 (empat puluh tujuh) negara. Ada pun negara Asia yang saat ini menggunakan *Model Law* UNCITRAL ini adalah Jepang, Korea, Filipina, Singapore. Sedangkan Malaysia dan Thailand masih dalam proses penyiapan secara legislasi berlakunya ketentuan internasional ini.

Secara internasional, keberadaan penyelesaian kepailitan secara lintas batas sangatlah penting. Hal ini juga terkait dengan politik luar negeri dan seiring dengan pertumbuhan perekonomian yang ada di Indonesia dan di beberapa negara sahabat lainnya.

Keberadaan mekanisme penyelesaian kepailitan lintas batas negara ini merupakan cara untuk menyelesaikan permasalahan disparitas hukum yang ada antara *universalitas* dan

*teritorialitas* hukum, dimana prinsip kebendaan *lex rei sitae* merupakan ketentuan teritorialitas objek hukum yang tunduk kepada hukum teritorialitas secara nasional. Keduanya akan berdampak kepada *recognition* atau pengakuan hukum terhadap adanya putusan kepailitan ataupun PKPU. Jika objek kepailitan berada di beberapa negara maka akan menyulitkan penyelesaian pengurusan dan pemberesan yang ada, selain itu juga akan mempersulit mekanisme koordinasi dan kerjasama pengadilan. Indonesia saat ini tidak dapat lagi menutup diri dengan perkembangan kebutuhan masyarakat terkait dengan lintas batas perekonomian yang ada.

Dalam prakteknya, mekanisme UNCITRAL ini dapat menggunakan suatu perjanjian internasional (*treaty*) antarnegara sahabat Indonesia untuk bekerjasama dalam satu kesatuan sistem kepailitan dengan mengadopsi ketentuan yang ada dalam *Model Law UNCITRAL* tersebut. Dengan adanya perjanjian internasional, diharapkan ketentuan kepailitan lintas batas tersebut akan menggunakan mekanisme kerjasama negara melalui perjanjian internasional.

Solusi yang diberikan untuk perubahan UU KPKPU khususnya pada Bagian Ketentuan Internasional, yaitu menambahkan ketentuan yang mengatur adanya pilihan hukum tentang penerapan ketentuan internasional terkait dengan pengurusan/pemberesan terhadap harta kepailitan di luar wilayah Negara Republik Indonesia dapat dilaksanakan berdasarkan adanya hubungan timbal balik (*resiprokal*) atau didasarkan kepada perjanjian internasional.

#### **D. Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan diatur dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

Implikasi sistem baru yang ditawarkan untuk mengatasi permasalahan dan kebutuhan hukum perlunya perubahan UU KPKPU, antara lain:

##### **1. Persyaratan kepailitan**

Pengaturan syarat kepailitan yang ada dalam UU KPKPU perlu diubah. Adapun solusi yang dapat ditawarkan terhadap permasalahan mengenai syarat kepailitan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dengan mengubah syarat kepailitan dengan beberapa alternatif, antara lain:

a. Menambahkan syarat jumlah Kreditor yang utangnya jatuh waktu dan dapat ditagih, dimana yang sebelumnya 1 (satu) utang menjadi 2 (dua) utang jatuh waktu dan dapat ditagih, serta memberikan batas minimum syarat minimum utang yang dapat dimohonkan kepailitan.

Penambahan syarat debitor dan syarat jumlah utang minimum yang dapat dimohonkan kepailitan, dapat menimbulkan permasalahan terkait aksesibilitas untuk memohonkan kepailitan. Namun, ketentuan ini dapat mencegah permohonan kepailitan yang dilatarbelakangi oleh itikad tidak baik dari kreditor dengan mempersulit Kreditor untuk mencari Kreditor lainnya yang jatuh waktu dengan nilai tertentu sebagaimana yang disyaratkan.

b. Pengaturan tetap pada konkursus dengan kreditor dengan satu utang jatuh waktu dan dapat ditagih namun menggunakan syarat minimum utang tertentu dimana kreditor dengan nilai utang maksimum tertentu demi hukum hakim menunjuk Balai Harta Peninggalan untuk mengurus/ membereskan harta kekayaan Debitor sedangkan di atas jumlah tersebut dapat ditunjuk Kurator untuk melaksanakan pengurusan/ pemberesan.

Ketentuan ini tidak mengubah syarat utang yang ada namun hanya menetapkan nilai tertentu yang penanganannya dilakukan oleh Balai Harta Peninggalan dalam rangka memberikan perlindungan baik terhadap Kreditor/Debitor dengan jumlah utang yang minimum sehubungan dengan kepailitan yang dimohonkan. Adanya peran Balai Harta Peninggalan akan memperkuat institusi Pemerintah dalam membantu penyelesaian kepailitan khususnya terhadap lembaga usaha kecil ataupun utang yang sifatnya konsumsi perorangan.

- c. Penggunaan tes untuk mengukur kemampuan pembayaran melalui *tes insolvensi* atau menggunakan *tes likuidasi*.

Adanya tes kepailitan masing-masing berdampak sebagai berikut:

#### 1) Tes Insolvensi

Penggunaan tes ini akan memberikan dampak adanya waktu yang akan bertambah dalam proses penyelesaian kepailitan dikarenakan akan ada pihak yang menghitung pembukuan perusahaan, menyebabkan biaya tambahan dikarenakan adanya pemeriksaan pembukuan perusahaan terlebih dahulu, selain itu dalam praktek sangat sulit untuk mendapatkan pembukuan yang benar-benar menunjukkan status keadaan keuangan Debitor karena hampir sebagian besar pembukuan yang dipublikasi ataupun yang disampaikan kepada pihak lain/bank, belum menginformasikan kondisi perusahaan sesungguhnya. Namun, jika tes insolvensi ini diterapkan dengan baik maka informasi solvabilitas Debitor terhadap kewajibannya akan sangat akurat.

#### 2) Tes Likuiditas

Penggunaan tes ini akan memberikan dampak terhadap pembuktian oleh Debitor untuk

menunjukkan likuiditas kewajiban-kewajiban Debitor di muka persidangan. Waktu yang akan bertambah akibat pembuktian dan saling bantah menjadi risiko negatif penggunaan tes ini. Namun, tes ini akan membuka fakta-fakta sesungguhnya mengenai status keuangan Debitor sehingga akan menjadikan Hakim yang memeriksa permohonan menilai secara materiil itikad baik terhadap pailit yang dimohonkan.

## 2. Pembuktian sederhana yang ada dalam UU KPKPU.

Adapun solusi yang dapat ditawarkan terhadap permasalahan mengenai pembuktian sederhana, antara lain:

- a. Menambahkan adanya pembuktian faktual di dalam pembuktian sederhana.

Penambahan adanya kewajiban adanya pembuktian faktual adalah terkait dengan tes pembuktian sebagaimana dimaksud dalam usulan perubahan Pasal 2 UU KPKPU dimaksud, dimana dengan adanya pembuktian tersebut Hakim akan memeriksa laporan dan melihat likuiditas Debitor sehingga permohonan kepailitan juga dapat mencegah adanya permohonan yang diajukan dengan itikad tidak baik, keunggulannya Hakim dalam membuat putusan berdasarkan fakta yang objektif, mencegah perusahaan yang sehat kondisi keuangannya dimohonkan kepailitannya. Kelemahannya, akan terjadi saling bantah dan pembuktian tidak lagi menjadi sederhana.

- b. perubahan frase dari “harus” menjadi kata “dapat” norma pembuktian sederhana sebagaimana dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU dan menyerahkan kepada diskresi Hakim untuk menilai perkara yang dimohonkan kepadanya.

Perubahan frasa dari *harus* menjadi *dapat* dalam norma Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU akan berdampak terhadap tidak adanya kepastian hukum dalam

putusan permohonan kepailitan dikarenakan seluruhnya diserahkan kepada diskresi hakim. Selain itu, hal ini akan berpotensi penyalahgunaan kewenangan oleh Hakim di dalam memutuskan suatu permohonan.

- c. Perubahan norma dengan menghilangkan ketentuan "*harus dinyatakan pailit*" sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU.

Diubahnya ketentuan norma Pasal 8 ayat (4) tersebut memberikan kebebasan bagi Hakim untuk menilai permohonan secara objektif. Selain itu, penghapusan ketentuan kata *harus dinyatakan pailit* akan memberikan kewenangan bagi Hakim untuk menilai itikad baik pemohon kepailitan. Perubahan ini akan berimplikasi waktu yang dibutuhkan dalam penyelesaian kepailitan akan bertambah dikarenakan masing-masing pihak saling membuktikan, selain itu kondisi ini akan berimplikasi terhadap standar keprofesionalan Hakim yang akan memeriksa permohonan.

3. Penerapan norma mengenai keadaan diam otomatis dalam kepailitan

Dengan diaturnya ketentuan mengenai keadaan diam otomatis dalam pembaharuan UU KPKPU ini berimplikasi terhadap upaya menghindari adanya pengalihan aset yang dilakukan sebelum putusan pailit yang dapat merugikan para kreditor. Selain itu, adanya keadaan diam otomatis ini akan menjamin seluruh aset yang dimiliki Debitor dapat dijadikan jaminan pelunasan utang dikarenakan adanya kepastian hukum terhadap status ataupun pengalihan aset Debitor. Namun, ketentuan ini akan berdampak terhadap status hukum aset yang di bawah sita lainnya termasuk sita pidana. Implikasi terhadap sistem transaksi perbankan, pasar modal, dan sistem transaksi keuangan lainnya yang *real time* perlu mendapatkan pengecualian agar adanya kepastian

hukum terhadap adanya penangguhan yang diberikan melalui keadaan diam otomatis. Dari sisi penyelenggaraan peradilan, dengan adanya penangguhan ini akan sangat memerlukan adanya sistem/prosedur yang ketat sehingga mencegah adanya penyalahgunaan penangguhan melalui keadaan diam otomatis ini.

4. Otoritas Jasa Keuangan sebagai Pemohon Kepailitan

Dengan adanya pengaturan mengenai kewenangan Otoritas Jasa Keuangan sebagai pemohon pailit sebagai pemohon pailit serta PKPU terhadap perbankan dan lembaga keuangan sebagaimana dimaksud dalam UU KPKPU, akan berimplikasi terhadap adanya kepastian hukum pada lembaga otoritas yang ada sebagai pemohon kepailitan serta PKPU berdasarkan peraturan perundang-undangan.

5. Permohonan kepailitan Badan Usaha Milik Negara

Diaturinya ketentuan kepailitan mengenai pemohon terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) akan berimplikasi terhadap status hukum terhadap jenis BUMN yang dapat dimohonkan pailit. Selain itu, pengaturan ketentuan ini dalam UU KPKPU di masa mendatang akan memberikan kepercayaan dan kepastian hukum bagi dunia usaha dalam bermitra/berbisnis dengan suatu BUMN. Pengaturan ketentuan tersebut diharapkan akan memberikan perlindungan bagi aset negara melaksanakan kepentingan dalam rangka hajat hidup orang banyak.

6. Pemeriksaan administrasi permohonan oleh Panitera

Dengan diaturinya pemeriksaan administrasi permohonan pailit oleh Panitera, hal ini akan menghindari pemeriksaan permohonan pailit yang tidak memenuhi syarat formal sebagaimana dimaksud dalam UU KPKPU. Selain itu, ketentuan ini akan memberikan kepastian terhadap pelaksanaan peradilan yang sederhana dan cepat.

7. Salinan putusan Pengadilan

Dengan adanya pengaturan mengenai salinan putusan pengadilan secara elektronik serta waktu penyampaian salinan secara fisik paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan di muka persidangan, memberikan kepastian hukum terhadap waktu pelaksanaan sita umum harta kepailitan, selain itu proses pengurusan/pemberesan maupun pelaksanaan tugas Kurator menjadi lebih terjamin, menghindari adanya pengalihan harta oleh Debitor pailit yang dapat merugikan Kreditor, serta meminimalisasi adanya kriminalisasi atas tindakan pengamanan yang dilakukan oleh Kurator.

8. Waktu pelaksanaan penjualan jaminan oleh Kreditor Separatis

Dengan adanya pengaturan mengenai penegasan terhadap ketentuan waktu pelaksanaan penjualan oleh Kreditor separatis dengan ketentuan harus terjual tersebut dan kewajiban penyerahan kepada Kurator untuk dilakukan penjualan secara umum tersebut akan berimplikasi terhadap waktu yang cukup bagi Kreditor untuk melaksanakan haknya, waktu penjualan menjadi lebih cepat, biaya penjualan menjadi lebih hemat karena pengumuman dan appraisal sudah dilaksanakan sehingga tidak memerlukan adanya appraisal dan pengumuman secara berulang.

9. Profesi Kurator/ Pengurus

Implikasi pengaturan profesi Kurator adalah sebagai berikut:

- a. Dengan adanya pengaturan mengenai profesi Kurator untuk terdaftar pada kementerian yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan dan diambil sumpah terlebih dahulu dihadapan Menteri Hukum dan HAM sebelum menjalankan profesinya, akan memberi tugas dan wewenang Pemerintah

dalam mendorong profesionalisme serta mengawasi profesi Kurator dalam melaksanakan tugas serta tanggung jawabnya mengurus/membereskan harta kepailitan. Dengan adanya sumpah jabatan akan mendorong tanggung jawab secara etika dan moral Kurator terhadap profesinya.

- b. Dengan adanya pengawasan profesi oleh Pemerintah tersebut melalui suatu Majelis Pengawas Kurator yang akan melaksanakan standardisasi, pembinaan etika profesi, memberikan rekomendasi kepada Menteri untuk mengangkat, memberhentikan Kurator dan/atau mencabut izin profesi Kurator jika melakukan pelanggaran terhadap kode etik profesi Kurator. Melalui lembaga Majelis Pengawas Kurator ini, akan tercipta proses pengurusan/pemberesan yang akuntabel, mekanisme pengawasan yang efektif, berkeadilan, dan mewujudkan transparansi bagi para pihak. Kewenangan yang ada pada Majelis Pengawas Kurator ini merupakan perpanjangan tangan dari fungsi Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Hukum dan HAM. Selain itu keanggotaan majelis akan menjadi tanggung jawab Kementerian yang ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi manusia.
- c. Dengan adanya pengaturan mengenai tata cara pelaporan secara elektronik kepada Pengadilan dan Menteri serta adanya ketentuan sanksi kepada Kurator yang tidak menyampaikan laporannya, akan menjamin adanya akuntabilitas dan transparansi dalam pengurusan/pemberesan harta pailit. Namun dengan adanya kewajiban melalui sistem elektronik, lembaga/kementerian yang melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya tersebut perlu mempersiapkan sistem pelaporan tersebut.

- d. Pengaturan mengenai kewajiban memberikan/ menyediakan informasi yang dapat diakses/ disampaikan setiap saat (*anytime*) mengenai perkembangan selama pengurusan/pemberesan harta kepailitan baik oleh Hakim Pengawas, Kreditor dan Kurator. Hal tersebut akan mendorong adanya akuntabilitas, transparansi, serta profesionalisme Kurator dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab profesinya.
- e. Pengaturan mengenai kewajiban untuk menyerahkan laporan dan mengembalikan semua benda, uang, buku dan dokumen dengan bukti penerimaan yang sah setelah perdamaian diharapkan akan mendorong transparansi dan akuntabilitas pengurusan/pemberesan harta pailit oleh Kurator. Selain itu, hal ini akan menjamin hak-hak para pihak baik Debitor, Kreditor termasuk hak Kurator dalam melaksanakan pengurusan/ pemberesan harta kepailitan.

#### 10. Akibat kepailitan terhadap sita pidana

Dengan adanya pengaturan adanya izin terlebih dahulu dari Hakim Pemeriksa/Hakim Pengawas terhadap penyitaan tersebut, serta keharusan penyerahan kepada Kurator dalam hal proses peradilan pidana telah selesai, akan berimplikasi terhadap adanya kepastian hukum kepada para Kreditor terhadap pengembalian piutangnya. Selain itu hal ini akan juga akan memberikan kepastian hukum bagi Kurator dalam melaksanakan pengurusan/ pemberesan harta pailit. Untuk itu, agar proses kepailitan dan pemeriksaan pidana berjalan dengan baik diperlukan kerjasama/ koordinasi antar institusi.

#### 11. Peringkat upah dan hak pekerja dalam struktur Kreditor

Dengan adanya pengaturan peringkat upah pekerja dalam struktur Kreditor sesuai dengan

Putusan Mahkamah Konstitusi dimana upah upah pekerja didahulukan pembayarannya dari segala jenis tagihan Kreditor dan hak pekerja lainnya didahulukan pembayarannya setelah Kreditor separatis dan sebelum tagihan hak negara, kantor lelang, dan badan umum. Ketentuan ini akan berimplikasi memberikan kepastian dan jaminan perlindungan upah serta hak pekerja apabila terjadi kepailitan yang berakhir dengan pemberesan, ketentuan ini juga akan memberikan kepastian hukum terhadap Kurator dalam melakukan pembagian atas hasil pemberesan. Namun, pengaturan ini akan mengurangi hak tagih negara terhadap harta kepailitan.

#### 12. Renvoi dan gugatan lain-lain

Di dalam perubahan UU KPKPU nantikan akan diatur mengenai jangka waktu penyelesaian yang diperiksa melalui prosedur Renvoi, pengadilan yang menangani Renvoi yaitu Pengadilan Niaga terhadap Pasal 127 ayat (1) UU KPKPU, serta jangka waktu keberatan terhadap daftar piutang tetap. Hal tersebut akan memberikan kepastian hukum terhadap daftar tagihan yang diakui, waktu pengurusan/pemberesan menjadi lebih cepat dan efisien.

#### 13. Lembaga Paksa Badan

Dengan adanya pengaturan untuk mengefektifkan lembaga paksa badan serta dengan adanya keharusan mengabulkan permohonan dalam hal Debitor dengan sengaja tidak memenuhi kewajibannya, banding permohonan kepada Mahkamah Agung dalam hal Pengadilan Niaga tidak mengabulkan, pengajuan permohonan penahanan kepada Pengadilan Niaga dalam hal Debitor menghalangi tugas Kurator, akan berimplikasi terhadap proses pengumpulan harta pailit menjadi lebih efektif dan efisien, selain itu hal ini akan menghilangkan biaya-biaya yang timbul akibat pencarian harta pailit dan akan memastikan pengadilan/kejaksaan untuk melaksanakan prosedur

penahanan *gijzeling*. Namun, adanya ketentuan ini akan berimplikasi terhadap perlunya penguatan koordinasi lembaga pelaksanaannya.

#### 14. Publikasi kepailitan

Dengan adanya pengaturan untuk menyelenggarakan pengumuman/publikasi secara elektronik oleh penyelenggara sistem elektronik, akan berimplikasi terhadap efisiensi biaya kepailitan di Indonesia, efektifitas publikasi/ pengumuman yang akan mudah diakses baik oleh Kreditor maupun pihak lain yang berkepentingan serta khayalak umum secara daring (*online*).

#### 15. Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang oleh Kreditor

Dengan adanya dihapuskannya hak Kreditor untuk mengajukan PKPU pada Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU dan permohonan PKPU hanya diperbolehkan dimohonkan oleh Debitor, akan memberikan kepastian hukum sehubungan dengan pemohon PKPU adalah Debitor sebagai pihak yang mengetahui kondisi keuangannya. Selain itu, adanya penambahan ketentuan bahwa Kreditor melalui panitia Kreditor tetap memiliki hak mengusulkan pengurus tambahan atas permohonan PKPU yang diajukan Debitor, akan berimplikasi adanya kepastian hukum serta akuntabilitas pengurusan dalam PKPU, sehingga Kreditor akan tetap memiliki suara di dalam tindakan restrukturisasi/reorganisasi yang akan dilakukan oleh Pengurus. Dalam hal jumlah utang di bawah jumlah minimum tertentu dalam kepailitan, hakim dapat menunjuk Balai Harta Peninggalan sebagai pengurus, pengaturan ini akan berimplikasi terhadap biaya yang relatif efisien baik biaya pengurusan serta waktu yang dibutuhkan dalam pengurusan/pemberesan pada sektor usaha mikro/ modal minimum.

## 16. Kepailitan Lintas Batas Negara

Dengan adanya pengaturan pengurusan/pemberesan harta kepailitan di luar wilayah Indonesia dilaksanakan dengan berdasarkan Perjanjian Internasional atau hubungan timbal balik (*reciprocal*) hal tersebut akan memberikan kepastian hukum politik hukum kepailitan Indonesia dalam kerjasama internasional. Selain itu, dengan diaturnya pengurusan/pemberesan harta kepailitan di luar wilayah Indonesia akan mendorong kemudahan berbisnis di Indonesia. Keberlakuan kepailitan lintas batas negara melalui perjanjian serta hubungan timbal balik akan mendorong kemudahan berusaha di Indonesia serta memperkuat daya saing usaha di Indonesia.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS**

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan isu krusial dari perubahan UU KPKPU, adalah sebagai berikut:

#### 1. Persyaratan kepailitan

Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU sebagai syarat kepailitan dan sebagai pintu masuk dilakukannya permohonan kepailitan menimbulkan permasalahan akibat mudahnya permohonan kepailitan dilakukan. Ketentuan hanya cukup 1 (satu) utang jatuh waktu dan tidak adanya nilai minimum utang menimbulkan permasalahan betapa kepailitan sangat mudah diakses hanya dengan utang yang sangat minim namun disatu sisi memberikan dampak signifikan terhadap kondisi usaha dan hak ekonomi debitor.

Upaya yang perlu dilakukan dalam Naskah Akademik perubahan UU KPKPU adalah dengan menambahkan syarat dua kreditor dengan dua utang jatuh waktu dan menetapkan nilai minimum permohonan menjadi Rp. 500.000.000.00 (lima ratus juta rupiah) setiap permohonan. Ketentuan ini hanya diperuntukan bagi Kreditor Pemohon kepailitan dan bukan ditujukan kepada Kreditor yang utangnya diverifikasi. Selain itu, Debitor sebagai Pemohon kepailitan dikecualikan dari ketentuan ini. Debitor bebas untuk mengajukan kepailitan tanpa jumlah minimum utang. Debitor sebagai Pemohon dikecualikan dari ketentuan jumlah utang minimum ini, dimana dalam kepailitan secara *voluntary* atau sukarela Debitor mengetahui kemampuan keuangannya. Namun, untuk permohonan kepailitan oleh Debitor (pengajuan sukarela oleh Debitor) harus disetujui oleh minimal 2 (dua) Kreditor.

Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan ketentuan sebagaimana di atas, antara lain dalam

ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), dimana Pasal-Pasal tersebut antara lain:

- a. Pasal 1131, segala barang-barang bergerak dan tak bergerak milik debitur, baik yang sudah ada maupun yang akan ada, menjadi jaminan untuk perikatan-perikatan perorangan debitur itu.
- b. Pasal 1132 menyatakan bahwa barang-barang itu menjadi jaminan bersama bagi semua kreditur terhadapnya hasil penjualan barang-barang itu dibagi menurut perbandingan piutang masing-masing kecuali bila di antara para kreditur itu ada alasan-alasan sah untuk didahulukan.

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal KUH Perdata tersebut menekankan bahwa segala benda bergerak dan tidak bergerak milik Debitur merupakan jaminan perikatan Debitur yang berdasarkan *parietas creditorium* atau untuk pelunasan untuk seluruh Kreditor. Dengan demikian perubahan Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU untuk menambah syarat menjadi 2 (dua) Kreditor dengan 2 (dua) utang jatuh waktu, sesuai dengan prinsip kepailitan berdasarkan KUH Perdata.

## 2. Pembuktian sederhana

Hukum Acara yang digunakan dalam pemeriksaan permohonan kepailitan dan PKPU merupakan ketentuan hukum acara perdata secara khusus sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 299 UU KPKPU yang menyatakan "*Kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini maka hukum acara yang berlaku adalah Hukum Acara Perdata*". Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 299 UU KPKPU menjadi dasar hukum tetap berlakunya ketentuan-ketentuan acara pada umumnya sepanjang tidak ditentukan lain dalam UU KPKPU.

Salah satu isu krusial terkait dengan kepailitan adalah mengenai Pembuktian Sederhana, dimana ketentuan sederhana dalam UU KPKPU tidak relevan dengan perkembangan acara kepailitan pada umumnya. Konsep utang sederhana dalam kepailitan berkembang seiring

dengan perkembangan perikatan yang ada di masyarakat sehingga ketentuan yang ada dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU yang menyatakan *harus* dengan syarat formal sederhana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU dianggap membelenggu hakim dalam memeriksa permohonan secara objektif.

Oleh *karena* itu, terkait dengan pembuktian sederhana, di dalam perubahan Undang-Undang KPKPU nantinya akan memberikan ruang bagi Hakim untuk menilai permohonan secara objektif. Kewenangan hakim pada prinsipnya bersifat pasif dan terikat pada peristiwa (permohonan) yang diajukan oleh para pihak (*secundum allegata iudicare*). Namun, pasif disini hanya Hakim tidak menentukan pokok sengketa, dimana Hakim tidak boleh menambah atau mengurangnya. Akan tetapi itu semua tidak berarti Hakim sama sekali tidak aktif karena Hakim bukan sekedar alat dari para pihak.<sup>210</sup>

Terkait dengan perubahan UU KPKPU untuk membuka peluang bagi hakim untuk memeriksa permohonan secara objektif dengan menghilangkan ketentuan *harus dikabulkan* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU dengan menyesuaikan dengan kebutuhan yang ada, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan terkait salah satu keterkaitan tersebut adalah dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman).

Kekuasaan Kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan merupakan institusi pelaku kekuasaan kehakiman dalam lingkup peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung baik dalam lingkup peradilan umum, peradilan militer, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan khusus yang berada di bawah peradilan

---

<sup>210</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* Liberty, Yogyakarta, 2002, halaman 12.

tersebut. Salah satu jenis peradilan khusus tersebut adalah Pengadilan Niaga sebagai salah satu lingkup peradilan khusus di bawah lingkungan peradilan umum, yang berwenang memeriksa salah satunya adalah terkait dengan permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang.

Sebagai salah satu peradilan khusus, pada prinsipnya Pengadilan Niaga merupakan peradilan yang melaksanakan prosedur acara secara khusus dengan tetap berpedoman kepada hukum acara perdata pada umumnya. Salah satu asas dalam hukum acara perdata adalah peradilan yang dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (4) UU Kekuasaan Kehakiman, dimana dalam Penjelasannya menyatakan yang dimaksud dengan sederhana adalah pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara efisien dan efektif. Namun demikian, asas sederhana, cepat, dan biaya ringan dalam pemeriksaan dan penyelesaian perkara di pengadilan tidak boleh mengesampingkan ketelitian dan kecermatan dalam mencari kebenaran dan keadilan.

Pasal 3 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa ketelitian dan kecermatan hakim dalam mencari kebenaran dan keadilan tetap berpedoman dengan menjaga kemandirian peradilan dan mengadili dengan tidak membeda-bedakan orang. Selain itu, ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman juga menyatakan bahwa Hakim di dalam melakukan pemeriksaan, wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Ketentuan ini dimaksudkan agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Ketentuan adanya "*harus dinyatakan pailit*" dalam hal permohonan baik kepailitan dan PKPU sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU bertentangan dengan kebebasan hakim di dalam melakukan

pemeriksaan permohonan dengan seadil-adilnya. Hal ini bertentangan dengan hak independensi hakim yang diberikan oleh undang-undang dan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 UU Kekuasaan Kehakiman yang menentukan bahwa hakim dalam memeriksa dan memutus perkara, bertanggung jawab atas penetapan dan putusan yang dibuatnya.

Penetapan dan putusan harus memuat pertimbangan hukum hakim yang didasarkan pada alasan dan dasar hukum yang tepat dan benar, oleh karena itu ketentuan *harus dinyatakan pailit* sebagaimana dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU tidak sesuai dengan prinsip hukum yang ada dan bertentangan dengan kewenangan hakim untuk memeriksa permohonan ataupun perkara secara objektif.

Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 dengan perubahan terakhir berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU Mahkamah Agung) menyatakan bahwa setiap hakim agung wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan, sedangkan dalam hal sidang permusyawaratan tidak mencapai mufakat bulat, pendapat hakim agung yang berbeda wajib dimuat dalam putusan. Ketentuan Pasal 30 ayat (2) UU Mahkamah Agung diperkuat dengan Pasal 52 UU Kekuasaan kehakiman yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung tidak terikat pada alasan-alasan yang diajukan oleh pemohon kasasi dan dapat memakai alasan-alasan hukum lain.

Dengan demikian ketentuan yang ada dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU terkait dengan *harus dinyatakan pailit* sebagaimana dimaksud dalam Pasal tersebut tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hukum acara serta bertentangan dengan wewenang hakim untuk menilai secara objektif perkara yang dimohonkan kepadanya. Oleh karena itu,

ketentuan harus dinyatakan pailit sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam hak kemandirian hakim untuk memeriksa secara mandiri dan objektif permohonan yang dimohonkan kepadanya untuk diperiksa.

### 3. Otoritas Jasa Keuangan sebagai pemohon pailit

Salah satu perubahan yang diusulkan dalam UU KPKPU adalah terkait dengan keberadaan Otoritas Jasa Keuangan sebagai institusi yang berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki kewenangan melaksanakan kegiatan dan menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan pada sektor jasa keuangan.

Ketentuan Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) beserta pasal terkait lainnya dalam UU KPKPU perlu dilakukan perubahan dalam rangka menyesuaikan dengan perkembangan yang ada seiring dengan keberadaan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai lembaga yang berwenang menyelenggarakan kegiatan sektor jasa keuangan.

Keberadaan OJK tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UU Bank Indonesia) yang mengamanatkan pembentukan suatu lembaga yang berwenang melaksanakan pengawasan sektor jasa keuangan independen untuk mengawasi Bank. Pasal 35 UU Bank Indonesia menyatakan bahwa sepanjang lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) belum dibentuk, tugas pengaturan dan pengawasan Bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Ketentuan ini menjadi dasar pelaksanaan kewenangan yang masih dapat dilaksanakan oleh Bank Indonesia sepanjang lembaga OJK tersebut dibentuk. Namun, ketentuan pasal dalam Bab VI UU Bank Indonesia mengenai Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank menimbulkan permasalahan sehubungan dengan masih berlakunya UU No 23 Tahun 1999 yang sudah tidak sesuai seiring dengan telah dibentuknya kelembagaan OJK.

Selain Bank Indonesia, kelembagaan yang terkait dengan keberadaan OJK adalah Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sebagai salah satu lembaga yang berwenang dalam bidang perbankan. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (UU LPS) menyatakan bahwa lembaga ini memiliki fungsi untuk menjamin simpanan nasabah dan memelihara stabilitas sistem perbankan dengan kewenangannya. Selanjutnya, Pasal 5 ayat (2) UU LPS tersebut menyatakan tugas yang dimiliki lembaga tersebut dalam memelihara stabilitas sistem perbankan antara lain: (a) merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan; (b) merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan (c) melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik.

Sebagai lembaga yang diberikan kewenangan dalam melindungi stabilitas perekonomian khususnya di bidang perbankan, Pasal 6 ayat (2) UU LPS menyatakan bahwa LPS dapat melakukan penyelesaian dan penanganan Bank Gagal dengan kewenangan: (a) mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS; (b) menguasai dan mengelola aset dan kewajiban Bank Gagal yang diselamatkan; (c) meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat Bank Gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank; dan (d) menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur. Ketentuan tersebut perlu diselaraskan dengan kewenangan yang ada dalam UU OJK selaras dengan ketentuan Pasal 55 ayat (2) UU OJK yang menyatakan bahwa sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia

ke OJK. Dengan demikian berdasarkan ketentuan tersebut menyatakan secara tegas bahwa kewenangan yang ada pada Bank Indonesia terkait dengan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan sektor perbankan beralih kepada kewenangan lembaga OJK.

Keberadaan OJK sebagai lembaga otoritas di sektor finansial dibentuk dengan bertujuan mewujudkan perekonomian nasional yang mampu tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, diperlukan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan yang terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat diperlukan otoritas jasa keuangan yang memiliki fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan di dalam sektor jasa keuangan secara terpadu, independen, dan akuntabel.<sup>211</sup> Pembentukan kelembagaan ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK) yang memberikan kewenangan meliputi lembaga jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 UU OJK pada kegiatan di sektor Perbankan, Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Keberadaan lembaga otoritas jasa keuangan ini bertujuan menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap seluruh kegiatan di dalam sektor jasa keuangan.<sup>212</sup> Selanjutnya fungsi lembaga tersebut di dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan dilakukan terhadap:

- a. kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan;
- b. kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal; dan

---

<sup>211</sup> UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

<sup>212</sup> Pasal 5 UU OJK

- c. kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.<sup>213</sup>

Sebagai lembaga otoritas yang memiliki kewenangan pengaturan dan pengawasan pada sektor jasa keuangan baik lembaga perbankan, kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal, kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya.

Pasal 7 UU OJK memberikan dasar pengaturan bagi lembaga OJK untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan yang meliputi pada sektor kelembagaan bank, kesehatan bank, aspek kehati-hatian, dan pemeriksaan bank. Ketentuan tersebut memberikan dasar hukum kewenangan terhadap Otoritas Jasa Keuangan di dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya melakukan pengaturan dan pengawasan serta pemberian sanksi terhadap lembaga jasa keuangan sebagai bagian dalam rangka memberikan pembinaan terhadap lembaga-lembaga pada sektor jasa keuangan.

Pasal 55 UU OJK menyatakan status hukum kelembagaan OJK, dimana ketentuan tersebut menyebutkan bahwa sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK. Selanjutnya dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa, sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK.

Terkait dengan sinkronisasi pengaturan lembaga-lembaga jasa keuangan yang diatur oleh perundang-

---

<sup>213</sup> Pasal 6 UU OJK

undangan, UU OJK dalam ketentuan penutupnya menyatakan peralihan status hukum sebagaimana dimaksud dalam berapa peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi tugas dan wewenang yang mengenai Bank Indonesia, Perbankan, Perbankan Syariah sebagaimana dinyatakan dalam 69 UU OJK yang menyatakan:

- (1) Fungsi, tugas, dan wewenang Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam: a. Pasal 8 huruf c, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962)
- (2) Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 16, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 22, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 31A, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 37A, Pasal 38, Pasal 41, Pasal 41A, Pasal 42, Pasal 44, Pasal 52, dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
- (3) Pasal 1 angka 15, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 40, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 46, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 52, Pasal 53, Pasal

54, Pasal 56, Pasal 57, dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah beralih menjadi fungsi, tugas, dan wewenang OJK sejak beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2).

Dengan demikian jelas kedudukannya, bahwa terkait dengan fungsi, tugas, dan wewenang terhadap lembaga perbankan yang sebelumnya berada pada Bank Indonesia terhadap baik perbankan secara umum maupun perbankan syariah saat ini berdasarkan UU OJK merupakan masuk dalam lingkup fungsi, tugas, dan wewenang lembaga Otoritas Jasa Keuangan.

Ketentuan pasal tersebut menyatakan mengenai kewenangan yang ada pada OJK meliputi juga pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank serta aspek kehati-hatian bank dan pemeriksaan terhadap bank serta penegasan peralihan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dan Pasal 69 UU OJK. Oleh karena itu, secara substansi kewenangan yang berada pada Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UU Bank Indonesia serta kewenangan kepailitan terhadap lembaga perbankan dan lembaga jasa keuangan selain perbankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU KPKPU sesungguhnya telah beralih kepada Otoritas Jasa Keuangan

Dengan demikian ketentuan Pasal 2 ayat (3), ayat (4), ayat (5) UU KPKPU beserta penjelasan ayat-ayat beserta pasal terkait lainnya, kecuali mengenai bagian BUMN, perlu diubah dan disinkronkan dengan kewenangan OJK sebagaimana yang dinyatakan dalam UU OJK.

4. Permohonan kepailitan terhadap BUMN

Salah satu isu dalam perubahan UU KPKPU adalah permohonan kepailitan terhadap lembaga Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU khususnya dalam menafsirkan frase *Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik* dan Penjelasan Pasal 2 ayat (5) yang menyatakan

*“...Yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) beserta Penjelasannya dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum masyarakat karena perbedaan penafsiran di masyarakat. Salah satu upaya yang didorong dalam perubahan UU KPKPU adalah terkait dengan permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang atas Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maka hanya atas BUMN tertentu saja yang permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang dilakukan oleh Menteri.*

Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>214</sup> Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) menyatakan bahwa dalam sistem hukum nasional Indonesia berdasarkan UU BUMN, hanya dikenal 2 (dua) bentuk badan usaha milik negara yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).<sup>215</sup>

Badan Usaha Milik Negara dalam bentuk Persero merupakan suatu badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas yang terbagi atas saham baik seluruh ataupun paling sedikit 51 % dimiliki oleh Negara. UU BUMN memberi kesempatan bagi BUMN Persero untuk melaksanakan penawaran umum di pasar modal, dengan berbentuk perusahaan Perseroan Terbuka.

Badan usaha dalam bentuk Perum seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus

---

<sup>214</sup> Pasal 1 angka 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN)

<sup>215</sup> Pasal 9 UU BUMN

mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Pasal 2 ayat (1) UU BUMN menyatakan bahwa setiap BUMN baik yang berbentuk Persero (termasuk Persero Terbuka) dan Perum mempunyai maksud dan tujuan yang diantaranya untuk tujuan perekonomian nasional, keuntungan perusahaan, penyelenggaraan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, sebagai badan usaha pada umumnya, BUMN Persero melaksanakan kegiatan usahanya selain untuk tujuan penyediaan barang/jasa untuk penyelenggaraan kebutuhan hajat hidup orang banyak tetapi juga umumnya sebagian besar melaksanakan kegiatan dalam rangka mengejar keuntungan perseroan.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU beserta penjelasannya yang menyatakan bahwa BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, tidak sesuai dengan perkembangan yang ada. Hal tersebut dikarenakan banyak BUMN dalam bentuk Persero yang melaksanakan kegiatan di bidang menyediakan barang dan/atau jasa untuk kepentingan publik.

Selain itu, UU BUMN juga membuka kesempatan bagi Perum untuk melaksanakan penyediaan barang/jasa untuk kepentingan publik yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat, dimana untuk mencapai prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat dimaksud Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain. Sehingga sangat sulit untuk menentukan prinsip penyediaan kebutuhan barang/jasa publik (kepentingan publik) dengan mendasarkan kepada parameter penyertaan saham.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan ruang lingkup pelaksana pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang penyelenggaraanya baik pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan kewenangan Menteri Keuangan sebagai pemohon pailit terhadap BUMN adalah terkait ketentuan dalam Pasal 1 ayat (5) UU BUMN, menyatakan bahwa Menteri adalah yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero dan pemilik modal pada Perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam kelembagaan badan usaha pada BUMN adalah terkait ketentuan keuangan negara yang dalam hal ini adalah penyertaan pemerintah terhadap saham dan/atau sumber pembiayaan perusahaan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) dinyatakan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pasal 2 UU Keuangan Negara menyebutkan kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah. Aspek kekayaan negara

tersebut dipertegas dalam UU BUMN sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 Angka 10 yang menyatakan Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Terkait dengan pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) UU Keuangan Negara menyatakan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan sebagaimana dimaksud dalam UU Keuangan Negara adalah pada Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, karena bentuk pengelolaan keuangan negara dapat berupa saham ataupun kekayaan lainnya sebagai kekayaan negara yang dipisahkan, perlu memperhatikan ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimana kekayaan negara dalam lingkup UU Keuangan Negara merupakan objek dari Perbendaharaan Negara. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 50 UU Keuangan Negara menyatakan bahwa pihak mana pun dilarang untuk melakukan penyitaan terhadap uang, surat maupun barang yang merupakan milik negara baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pihak ketiga serta barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah.

Mengingat pembahasan dalam Bab sebelumnya di Naskah Akademik yang menyatakan kualifikasi BUMN yang kepailitannya dimohonkan melalui Menteri Keuangan, adanya pembedaan BUMN yang kepailitannya dimohonkan melalui Menteri Keuangan dan tanpa permohonan melalui Menteri Keuangan adalah disebabkan adanya:

- a. badan usaha yang melaksanakan kegiatan usaha di bidang kepentingan publik terkait dengan kebutuhan

- hajat hidup orang banyak walaupun badan usaha berbentuk perusahaan perseroan; dan
- b. badan usaha yang berbentuk perseroan yang menyelenggarakan usaha barang/jasa yang tidak menyangkut kepentingan publik/ hajat hidup orang banyak dan hanya berupaya mendapatkan keuntungan perseroan semata.

Terhadap badan usaha yang tidak menyelenggarakan kegiatan usaha barang/jasa publik/menyangkut hajat hidup orang banyak sebagaimana dinyatakan dalam Bab sebelumnya pada Naskah Akademik perlu dibedakan dengan permohonan melalui Menteri Keuangan dan tanpa permohonan Menteri Keuangan. Diadakannya permohonan pailit tanpa Menteri Keuangan untuk badan usaha perseroan sebagaimana dimaksud adalah bertujuan agar perseroan dapat melakukan sumber daya maksimal dalam rangka keuntungan perusahaan semata.

Terhadap kepailitan sebagaimana dimaksud pada BUMN terdapat beberapa peraturan yang berpotensi tumpang tindih pengaturan, khususnya terkait dengan pemahaman keuangan/ kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara akibat penyitaan umum yang dimaksud dalam kepailitan. Oleh karena itu, untuk mendorong kepastian hukum dan membuka kesempatan BUMN (yang tidak melaksanakan kegiatan usaha barang/jasa yang menyangkut kepentingan publik/hajat hidup orang banyak) untuk melaksanakan tindakan korporasi secara leluasa untuk keuntungan perusahaan tanpa menimbulkan kesan proteksi secara menyeluruh bagi BUMN, yang pada akhirnya akan mempersulit BUMN melaksanakan *beauty contest* untuk mendapatkan utang dalam rangka tindakan korporasi, maka perlu diatur pembatasan permohonan kepailitan atas BUMN oleh Menteri Keuangan. Hal ini juga terkait pada badan usaha perseroan terbuka yang berdasarkan ketentuan pasar modal.

## 5. Salinan Putusan Secara Elektronik

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum menyatakan bahwa Pengadilan wajib memberikan akses kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan putusan dalam proses persidangan, dan wajib menyampaikan putusan kepada para pihak dalam waktu tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan serta baik pengadilan dan ketua pengadilan yang tidak melaksanakan ketentuan tersebut dikenakan sanksi berdasarkan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>216</sup>

Salah satu perubahan penting dalam perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum adalah mengenai transparansi putusan dan limitasi pemberian salinan putusan.<sup>217</sup> Dalam perkembangannya Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik sebagai respon terhadap globalisasi informasi serta akses masyarakat terhadap informasi yang dapat dilaksanakan secara optimal, merata dan menyebar kepada seluruh lapisan masyarakat guna tercapainya proses peradilan yang adil dan transparan, dengan menetapkan bahwa pengadilan menerbitkan salinan putusan/penetapan secara elektronik, dimana pada perkara kepailitan/PKPU salinan putusan/penetapan Pengadilan dikirimkan kepada para pihak paling lambat 7 (tujuh) hari sejak putusan/penetapan diucapkan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung tersebut. Ada pun pelaksanaan

---

<sup>216</sup> Pasal 52 UU Nomor 48 Tahun 2009 dan Pasal 52 A UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum

<sup>217</sup> Penjelasan Umum UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum

ketentuan ini menggunakan Sistem Informasi Pengadilan yang ada di lingkungan Pengadilan.

Terhadap perubahan dalam UU KPKPU yang telah dibahas dalam Bab sebelumnya, bahwa perlunya perubahan Pasal 9 UU KPKPU terhadap tata cara penyampaian salinan putusan, dimana salinan putusan Pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (6) wajib disampaikan oleh juru sita dengan surat kilat tercatat kepada Debitor, pihak yang mengajukan permohonan pernyataan pailit, Kurator, dan Hakim Pengawas paling lambat 3 (tiga) hari setelah tanggal putusan atas permohonan pernyataan pailit diucapkan. Untuk itu perlu dilakukan perubahan dengan menyediakan akses secara elektronik pada Sistem Informasi Pengadilan berupa salinan resmi putusan yang harus diterbitkan pada hari dan tanggal putusan diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum, sedangkan salinan secara fisik beserta pengesahannya disampaikan kepada Debitor, pihak pemohon pailit, Kurator, dan Hakim Pengawas paling lambat 3 (tiga) hari setelah tanggal putusan atas permohonan pernyataan pailit diucapkan.

Ketentuan mengenai salinan putusan secara elektronik tersebut diatas merupakan dokumen resmi dalam bentuk elektronik yang didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), dimana bentuk dokumen elektronik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 telah diatur dalam UU ITE.<sup>218</sup> Selain dokumen dimaksud tersebut merupakan dokumen resmi, UU ITE menyatakan dokumen tersebut didasarkan pada proses Sistem

---

<sup>218</sup> Dokumen Elektronik adalah setiap Informasi Elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui Komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya

Elektronik dalam Pasal 1 angka 5 dan Pasal 1 angka 6<sup>219</sup> UU ITE yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Sistem Elektronik, dimana dalam praktek di Pengadilan dilaksanakan berdasarkan Administrasi Perkara secara Elektronik dengan pengelolaan oleh Sistem Informasi Pengadilan.

Berdasarkan Pasal 5 UU ITE<sup>220</sup>, dokumen yang dikeluarkan oleh Pengadilan dalam bentuk informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik dan/atau hasil cetaknya dalam hal ini salinan putusan secara elektronik merupakan dokumen resmi yang merupakan alat bukti yang sah berdasarkan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia.

6. Keadaan diam otomatis (*automatic stay*)

Ketentuan keadaan diam otomatis terkait dengan beberapa ketentuan terkait dengan peraturan perundang-undangan, antara lain:

a. UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UU Pasar Modal)

UU Pasar Modal menyatakan Pasar Modal adalah kegiatan yang bersangkutan dengan Penawaran Umum dan perdagangan Efek, Perusahaan Publik yang berkaitan dengan Efek yang diterbitkannya, serta

---

<sup>219</sup> Sistem Elektronik adalah serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan Informasi Elektronik.

Penyelenggaraan Sistem Elektronik adalah pemanfaatan Sistem Elektronik oleh penyelenggara negara, Orang, Badan Usaha, dan/atau masyarakat

<sup>220</sup> Pasal 5 (1) Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah. (2) Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia. (3) Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dinyatakan sah apabila menggunakan Sistem Elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini. (4) Ketentuan mengenai Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku untuk: a. surat yang menurut Undang-Undang harus dibuat dalam bentuk tertulis; dan b. surat beserta dokumennya yang menurut Undang-Undang harus dibuat dalam bentuk akta notaris atau akta yang dibuat oleh pejabat pembuat akta.

lembaga dan profesi yang berkaitan dengan Efek. Sedangkan yang dimaksud dengan efek merupakan Efek adalah surat berharga, yaitu surat pengakuan utang, surat berharga komersial, saham, obligasi, tanda bukti utang, Unit Penyertaan kontrak investasi kolektif, kontrak berjangka atas Efek, dan setiap derivatif dari Efek.<sup>221</sup>

Terkait dengan keadaan diam otomatisakibat adanya permohonan kepailitan maka perlu ada sinkronisasi dengan ketentuan Undang-Undang tentang Pasar Modal, dimana segala yang berkaitan dengan kliring dan penjaminan serta penyelesaian transaksi bursa dilaksanakan oleh Lembaga Kliring dan Penjaminan.

Pada perdagangan pasar modal, penyimpanan dan penyelesaian dilakukan oleh pihak yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan perdagangan pada bursa, yaitu oleh Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian yang menyediakan jasa Kustodian sentral dan penyelesaian transaksi yang teratur, wajar, dan efisien.<sup>222</sup>

Uang yang tersedia di rekening transaksi dan merupakan harta untuk melaksanakan transaksi di pasar modal adalah harta debitor yang didasarkan pada suatu kontrak penyelesaian transaksi bursa. Pasal 59 UU Pasar Modal menyatakan bahwa pemegang rekening berhak menarik dana atau efek dari rekening efek pada Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian,<sup>223</sup> tetapi Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian dapat menolak penarikan dana dan/atau pemutasian Efek dari sebuah rekening Efek jika rekening Efek tersebut diblokir, dibekukan, atau dijaminan.<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> Pasal 1 angka 5 UU Pasar Modal

<sup>222</sup> Pasal 14 UU Pasar Modal

<sup>223</sup> Pasal 59 ayat (1) UU Pasar Modal

<sup>224</sup> Pasal 59 ayat (2) UU Pasar Modal

Pemblokiran rekening Efek hanya dapat dilakukan oleh Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian atas perintah tertulis dari Bapepam atau berdasarkan permintaan tertulis dari Kepala Kepolisian Daerah, Kepala Kejaksaan Tinggi, atau Ketua Pengadilan Tinggi untuk kepentingan peradilan dalam perkara perdata atau pidana.<sup>225</sup>

Terkait dengan ketentuan yang akan diatur mengenai *stay* terhadap seluruh harta yang meliputi kekayaan debitor pada pihak ketiga, kecuali yang dijamin berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, pengelolaan harta kekayaan debitor dapat dilakukan blokir dengan adanya surat resmi yang diterbitkan oleh Ketua Pengadilan secara tertulis maupun secara elektronik berdasarkan ketentuan dalam perundang-undangan, dalam rangka kepentingan peradilan keperdataan.

Untuk menjamin transaksi dilaksanakan secara teratur, wajar, dan efisien, lembaga pada Otoritas Jasa Keuangan dapat memohonkan kepada Ketua Pengadilan untuk melanjutkan transaksi sebagaimana dimaksud dalam UU Pasar Modal setelah mendapatkan pertimbangan.

b. UU Nomor 3 Tahun 2011 tentang Transfer Dana

Harta kekayaan debitor merupakan seluruh harta kekayaannya merupakan harta kepailitan, kecuali harta kekayaan yang berada pada lembaga jaminan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Transfer dana merupakan rangkaian kegiatan yang dimulai dengan perintah dari Pengirim Asal yang bertujuan memindahkan sejumlah Dana kepada Penerima yang disebutkan dalam Perintah Transfer Dana sampai dengan diterimanya Dana oleh

---

<sup>225</sup> Pasal 59 ayat (3) UU Pasar Modal

Penerima.<sup>226</sup> Dana dimaksud baik berupa: uang tunai; uang tersimpan dalam rekening pengirim pada Penyelenggara Penerima, uang yang tersimpan dalam Rekening Penyelenggara Penerima pada Penyelenggara Penerima lain, uang yang tersimpan dalam Rekening Penerima pada Penyelenggara Penerima Akhir, uang yang tersimpan dalam Rekening Penyelenggara Penerima yang dialokasikan untuk kepentingan Penerima yang tidak mempunyai Rekening pada Penyelenggara tersebut; dan/atau fasilitas cerukan (*overdraft*) atau fasilitas kredit yang diberikan Penyelenggara kepada Pengirim.<sup>227</sup>

Undang-Undang ini menganut prinsip umum yang menyatakan bahwa setiap kantor Penyelenggara, baik Penyelenggara yang sama maupun Penyelenggara yang berbeda, dianggap sebagai pihak yang berbeda dalam proses Transfer Dana. Selain itu, ketentuan dalam UU Transfer Dana ini tidak diberlakukannya prinsip berlaku surut sejak pukul 00.00 (*zero hour rules*), prinsip ini merupakan sebagai akibat terkait dengan ketentuan Pasal 24 UU KPKPU pada saat kepailitan dinyatakan oleh Hakim Pengadilan Niaga.

Selain itu, kegiatan transfer dana merupakan suatu perjanjian antara pengirim dengan penyelenggara penerus, dan penyelenggara penerus dengan penyelenggara penerima akhir, yang merupakan suatu perjanjian yang terpisah yang diatur dalam perjanjian dan tunduk kepada ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam melaksanakan perintah Transfer Dana, penyelenggara meneliti perjanjian atau melakukan verifikasi dokumen perjanjian antara pengirim dan penerima yang menyebabkan timbulnya transfer dana, kecuali ditetapkan lain oleh peraturan

---

<sup>226</sup> Pasal 1 angka 1 UU No 3 Tahun 2011 tentang Transfer Dana (UU transfer Dana)

<sup>227</sup> Pasal 1 angka 4 UU Transfer Dana

perundang-undangan.<sup>228</sup> Hal tersebut dilakukan karena pembayaran dilaksanakan sesuai dengan prinsip pembayaran atau penyelesaian pembayaran yang telah memenuhi persyaratan bersifat final (*finality of payment/finality of settlement*).

Ketentuan Transfer Dana ini akan dikecualikan dari ketentuan *automatic stay*, tetapi tetap berpedoman kepada prinsip umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Tranfer Dana yang meliputi:

1. setiap kantor Penyelenggara, baik Penyelenggara yang sama maupun Penyelenggara yang berbeda, dianggap sebagai pihak yang berbeda dalam proses Transfer Dana;
2. tidak diberlakukannya prinsip berlaku surut sejak pukul 00.00 (*zero hour rules*);
3. prinsip pembayaran atau penyelesaian pembayaran yang telah memenuhi persyaratan bersifat final (*finality of payment/finality of settlement*);
4. diberlakukannya prinsip penyerahan terhadap pembayaran (*delivery versus payment*); dan
5. diakuinya mekanisme netting dalam suatu Sistem Transfer Dana yang efisien.

Selain itu, dalam hal terjadi pembatalan Perintah Transfer Dana berdasarkan penetapan atau putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) UU Transfer Dana, Penyelenggara Penerima Akhir wajib menahan atau menarik kembali Dana hasil transfer sepanjang masih terdapat Dana dalam Rekening Penerima atau Dana tersebut belum dibayarkan secara tunai kepada Penerima. Dana yang ditahan atau ditarik kembali oleh Penyelenggara Penerima Akhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal tersebut dikembalikan

---

<sup>228</sup> Pasal 5 UU Transfer Dana

kepada pihak yang berhak sesuai dengan penetapan atau putusan Pengadilan.<sup>229</sup>

Penerapan ketentuan *stay* terkait transfer dana dapat mengakibatkan kerugian secara keperdataan bagi pihak terkait dan penyelenggara akibat terjadinya keterlambatan karena setiap Penyelenggara yang terlambat melaksanakan Perintah Transfer Dana bertanggung jawab dengan membayar jasa, bunga, atau kompensasi atas keterlambatan tersebut kepada Penerima.<sup>230</sup> Ketentuan tidak berlakunya *zero hour* dalam hal terjadi kondisi, antara lain seperti pembekuan kegiatan usaha pengirim asal, pencabutan izin usaha, atau dinyatakan pailit, maka Dana tetap diteruskan kepada Penerima. Dengan adanya kondisi tersebut, tim likuidasi atau kurator dari Pengirim Asal berhak menilai transaksi atau motif yang mendasari pelaksanaan Transfer Dana. Dalam hal terdapat ketidakbenaran atau ketidakabsahan transaksi atau motif tersebut, tim likuidasi atau kurator dapat mengajukan permintaan pembatalan transaksi dan meminta Dana yang telah ditransfer oleh Pengirim Asal untuk dikembalikan sebagai budel likuidasi atau budel pailit.<sup>231</sup>

## 7. Kelembagaan Paksa Badan

Menurut Pasal 209 ayat (1) HIR bahwa “ Jika tidak ada atau tidak cukup barang untuk menjalankan keputusan, maka atas permintaan pihak yang menang perkaranya, dengan lisan atau dengan surat, ketua memberi perintah dengan surat kepada orang yang berkuasa akan menjalankan surat juru sita, supaya orang yang berutang itu disandera (digijzel)”. Dengan demikian, jika pihak yang kalah dalam perkara perdata tidak memiliki lagi barang

---

<sup>229</sup> Pasal 53 UU Transfer Dana

<sup>230</sup> Pasal 54 UU Tranfer Dana

<sup>231</sup> Penjelasan Pasal 3 huruf b UU Trasfer Dana

untuk melaksanakan isi keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap maka dapat dilakukan penyanderaan.

Penyanderaan dilakukan selain dengan cara-cara eksekusi keputusan hakim yang telah kita kenal dalam Pasal 197 yaitu dengan jalan menyita dan menjual lelang barang-barang milik pihak yang kalah, apabila ia tidak mau memenuhi keputusan hakim, ada lagi cara yang lain dengan jalan menyandera (*gijzeling*), yaitu menyuruh tahan pihak yang kalah di dalam rumah lembaga pemasyarakatan dengan maksud untuk memaksanya supaya memenuhi keputusan hakim (penjelasan). Di dalam surat perintah yang dikeluarkan Ketua pengadilan harus menyebutkan lamanya pihak yang akan ditahan (lihat Pasal 210 HIR), selanjutnya jurusita yang berwenang untuk menjalankan surat perintah tersebut.

Dalam penjelasan umum UU Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa sebagaimana diubah dengan UU Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, menyebutkan bahwa UU ini mengatur mengenai ketentuan tentang tata cara tindakan penagihan pajak yang berupa penagihan seketika dan sekaligus pelaksanaan Surat Paksa, penyitaan, pencegahan, dan atau penyanderaan, serta pelelangan. Dalam Pasal 1 angka 21 UU Nomor 19 Tahun 2000 menyebutkan definisi penyanderaan, yaitu pengekangan sementara waktu kebebasan Penanggung Pajak dengan menempatkannya di tempat tertentu. Definisi ini memiliki kemiripan dalam praktiknya dengan penahanan dalam UU KPKPU dimana dalam penjelasan Pasal 31 ayat 3 yang dimaksud dengan penahanan adalah *gijzeling*.

Pasal 33 UU No 19 Tahun 1997 jo UU Nomor 19 Tahun 2000 menyebutkan:

- (1) Penyanderaan hanya dapat dilakukan Penanggung Pajak yang mempunyai utang pajak sekurang-kurangnya sebesar Rp.100.000.000,00 (seratus juta

rupiah) dan diragukan itikad baiknya dalam melunasi utang pajak.

- (2) Penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilaksanakan berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan yang diterbitkan oleh Pejabat setelah mendapat izin tertulis dari Menteri atau Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.
- (3) Masa penyanderaan paling lama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang untuk selama-lamanya 6 (enam) bulan.
- (4) Surat Perintah Penyanderaan memuat sekurang-kurangnya:
  - a. identitas Penanggung Pajak;
  - b. alasan penyanderaan;
  - c. izin penyanderaan;
  - d. lamanya penyanderaan; dan
  - e. tempat penyanderaan.
- (5) Penyanderaan tidak boleh dilaksanakan dalam hal Penanggung Pajak sedang beribadah, atau sedang mengikuti sidang resmi, atau sedang mengikuti Pemilihan Umum.
- (6) Besarnya jumlah utang pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan dalam Pasal 29 dapat diubah dengan Peraturan Pemerintah.

Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 33 disebutkan agar penyanderaan tidak dilaksanakan sewenang-wenang dan juga tidak bertentangan dengan rasa keadilan bersama, maka diberikan syarat-syarat tertentu, baik syarat yang bersifat kuantitatif, yakni harus memenuhi utang pajak dalam jumlah tertentu, maupun syarat yang bersifat kualitatif, yakni diragukan itikad baik Penanggung Pajak dalam melunasi utang pajak, serta telah dilaksanakan penagihan pajak sampai dengan Surat Paksa. Dengan demikian, untuk mengajukan permohonan izin penyanderaan, perlu data atau informasi yang akurat yang diperlukan sebagai bahan pertimbangan. Penyanderaan

hanya dilaksanakan secara sangat selektif, hati-hati, dan merupakan upaya terakhir. Syarat-syarat ini sebagai bentuk pembatasan pelaksanaan penyanderaan yang mungkin dalam praktiknya menimbulkan ketidakadilan dan kesewenang-wenangan oleh aparat penegak hukum terkait.

Selain itu, Pasal 5 huruf d UU Nomor 19 Tahun 2000 juga menyebutkan petugas yang berwenang untuk melaksanakan penyanderaan tersebut, yaitu Jurusita Pajak bertugas salah satunya adalah untuk melaksanakan penyanderaan berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan dari Pejabat sesuai dengan izin yang diberikan oleh Menteri atau Gubernur.

Pelaksanaan penahanan (*gijzeling*) dalam UU KPKPU tidak boleh melanggar Pasal 34 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyebutkan bahwa “setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan atau dibuang secara sewenang-wenang.” Kemudian dalam Pasal 19 ayat (2) mengatur bahwa “tidak seorangpun atas putusan pengadilan boleh dipidana penjara, kurungan berdasarkan alasan ketidak mampuan untuk memenuhi suatu kewajiban dalam perjanjian utang piutang”. Artinya ketentuan pasal ini menyatakan bahwa terhadap seseorang debitor beritikad baik yang benar-benar sudah tidak mampu lagi membayar utang-utangnya, tidak boleh dikenakan penjara atau kurungan secara sewenang-wenang karena ketidakmampuannya, kecuali terhadap seseorang atau debitor yang beriktikad tidak baik. Tetapi penerapan *gijzeling* atas debitor yang beriktikad tidak baik ini pun harus tetap memperhatikan hak-hak asasi dirinya.

#### 8. Sita kepailitan terhadap sita pidana

Irisan antara sita pidana dengan sita kepailitan muncul dalam Pasal 39 ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) disebutkan jika benda yang berada dalam sitaan karena perkara perdata atau karena pailit dapat juga disita untuk kepentingan

penyidikan, penuntutan dan mengadili perkara pidana, sepanjang memenuhi ketentuan di ayat sebelumnya. Sita pidana dalam Pasal 1 angka 16 KUHP disebut dengan penyitaan, yaitu serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan. Sedangkan dalam UU KPKPU, kepailitan itu sendiri merupakan sita umum atas semua kekayaan debitor pailit yang pengurusan pemberesannya dilakukan oleh kurator di bawah pengawasan hakim pengawas.

Dalam sita pidana, hanya penyidik yang dapat melakukan penyitaan dengan izin dari ketua pengadilan negeri setempat (Pasal 38 ayat (1) KUHP). Adanya izin dari ketua pengadilan negeri merupakan suatu bentuk pembatasan dari kewenangan penyidik untuk melakukan penyitaan yang berupa perampasan terhadap hak milik orang lain, yang jika dipandang dari sisi hak asasi manusia merupakan suatu bentuk pelanggaran. Namun demikian, pelaksanaan penyitaan dalam hukum acara pidana bertujuan untuk mengamankan benda yang berkaitan dengan perkara yang sedang disidik, dituntut, atau sedang dalam pengadilan semata mata agar tidak hilang atau dimusnahkan oleh tersangka atau terdakwa untuk dijadikan barang bukti dalam perkara tersebut. Dalam Pasal 42 ayat (1) disebutkan bahwa penyidik berwenang memerintahkan kepada orang yang menguasai benda yang dapat disita, menyerahkan benda tersebut kepadanya untuk kepentingan pemeriksaan dan kepada yang menyerahkan benda itu harus diberikan surat tanda penerimaan.

Lebih lanjut, KUHP dalam Pasal 39 ayat (1) mengatur benda-benda yang dapat disita oleh penyidik untuk digunakan sebagai barang bukti, antara lain:

- a. benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang seluruh atau sebagian diduga diperoleh dari tindakan pidana atau sebagai hasil dari tindak pidana;
- b. benda yang telah dipergunakan secara langsung untuk melakukan tindak pidana atau untuk mempersiapkannya;
- c. benda yang dipergunakan untuk menghalang-halangi penyidikan tindak pidana;
- d. benda yang khusus dibuat atau diperuntukkan melakukan tindak pidana; dan/atau
- e. benda lain yang mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan.

Menurut Pasal 44 ayat (1) KUHP, benda-benda tersebut kemudian akan disimpan dalam Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (RUPBASAN) dan dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan selama belum ada rumah penyimpanan benda sitaan negara di tempat yang bersangkutan, kantor kepolisian, kantor kejaksaan negeri, kantor pengadilan negeri, gedung bank pemerintah atau jika dalam keadaan memaksa dapat disimpan ditempat lain atau ditempat semula benda tersebut. Yang bertanggung jawab terhadap penyimpanan benda sitaan tersebut ada pada pejabat yang berwenang sesuai dengan tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan dan benda tersebut di larang untuk dipergunakan oleh siapapun juga (Pasal 44 ayat (2)).

Namun jika benda sitaan terdiri atas benda yang dapat lekas rusak atau yang membahayakan, benda tersebut dapat dijual lelang atau dapat diamankan oleh penyidik atau penuntut umum, dengan disaksikan oleh tersangka atau kuasanya (apabila perkara masih ada di penyidik atau penuntut umum) dan untuk benda yang apabila perkara sudah ada ditangan pengadilan, maka benda tersebut dapat diamankan atau dijual lelang oleh penuntut umum atas izin hakim yang menyidangkan perkaranya dan disaksikan oleh terdakwa atau kuasanya. (Pasal 45 ayat (1)).

## 9. Peringkat upah dan hak pekerja dalam kepailitan

Ketentuan mengenai pekerja didahulukan pembayaran utang upahnya diatur dalam Pasal 95 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menyebutkan bahwa: “Dalam hal perusahaan dinyatakan pailit atau dilikuidasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka upah dan hak-hak lainnya dari pekerja/buruh merupakan utang yang didahulukan pembayarannya.” Lebih lanjut dalam penjelasan pasal yang dimaksud didahulukan pembayarannya adalah upah pekerja/buruh harus dibayar lebih dahulu dari pada utang lainnya. Meskipun berdasarkan ketentuan pasal ini telah diatur hak pekerja untuk didahulukan dari kreditur lainnya, namun terjadinya kepailitan dalam suatu perusahaan tetap merupakan ancaman serius pekerja. Hal ini dikarenakan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang tidak mengatur secara tegas mengenai kedudukan utang upah pekerja yang harus didahulukan pembayarannya dari kreditur lain. Sehingga hal tersebut tidak memberikan kepastian hukum bagi pekerja untuk memperoleh haknya agar didahulukan pembayaran utang upahnya dari kreditur lainnya. Pasal 39 ayat (2) UU KPKPU mengatur mengenai utang upah pekerja yang merupakan utang harta pailit. Lebih lengkapnya dalam pasal tersebut disebutkan bahwa Sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan, upah yang terutang sebelum maupun sesudah putusan pernyataan pailit diucapkan merupakan utang harta pailit. Akan tetapi, dalam pasal tersebut hanya mengatur bahwa ‘upah yang terutang sebelum maupun sesudah putusan pernyataan pailit diucapkan merupakan utang harta pailit’. Tidak adanya kejelasan kedudukan utang upah pekerja dalam Undang-Undang Kepailitan tersebut tentu menimbulkan problematika dalam penyelenggaraan ketentuan Pasal 95 ayat (4) Undang-Undang Ketenagakerjaan, mengingat

pasal tersebut memiliki kaitan yang erat dengan Undang-Undang Kepailitan.

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XI/2013 telah membawa kepastian hukum bagi kedudukan utang upah pekerja dalam kepailitan suatu perusahaan. Melalui putusannya tersebut, Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran yang jelas sekaligus merevisi ketentuan Pasal 95 ayat (4) Undang-Undang Ketenagakerjaan sehingga ketentuan dalam pasal tersebut dimaknai: “pembayaran upah pekerja/buruh yang terhutang didahulukan atas semua jenis kreditur termasuk atas tagihan kreditur separatis, tagihan hak negara, kantor lelang, dan badan umum yang dibentuk Pemerintah, sedangkan pembayaran hak-hak pekerja/buruh lainnya didahulukan atas semua tagihan termasuk tagihan hak negara, kantor lelang, dan badan umum yang dibentuk Pemerintah, kecuali tagihan dari kreditur separatis”.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUUXI/2013 telah memberikan perlindungan terhadap hak-hak pekerjaan memperjelas bahwa pekerja memiliki kedudukan sebagai kreditur preferen dengan hak istimewa, dimana pembayaran upah atau gaji pekerja harus didahulukan pembayarannya terhadap seluruh kreditur termasuk atas tagihan kreditur separatis, tagihan hak negara, kantor lelang, dan badan umum yang dibentuk oleh Pemerintah. Menurut pendapat Mahkamah Konstitusi, pekerja harus ditempatkan dalam urutan pertama yang harus diprioritaskan dari kreditur lainnya. Hal ini dikarenakan hak pekerja untuk memperoleh gaji atau upah atas kerja kerasnya semata-mata diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi dirinya sendiri serta kehidupan keluarga dari pekerja yang bersangkutan. Berdasarkan berbagai pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi telah secara tegas memberikan perlindungan terhadap hak pekerja dengan memberikan kepastian hukum untuk memprioritaskan hak pekerja agar dapat memperoleh haknya sendiri dalam hal perusahaan yang

bersangkutan mengalami kepailitan. Melalui putusan tersebut semakin menguatkan hak pekerja untuk memperoleh hak sebagai kreditur preferen dengan hak istimewa yang didahulukan dari semua jenis kreditur yang ada.

10. Kepailitan lintas batas negara (*Cross Border Insolvency*) Merujuk pada Pasal 436 *Reglement op de Burgerlijke rechtvordering* (RV) bahwa putusan pengadilan asing tidak dapat dieksekusi di wilayah Republik Indonesia kecuali undang-undang mengatur sebaliknya. Terkait dengan norma kecuali undang-undang mengatur sebaliknya dapat dilihat dalam Pasal 724 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD). Menurut ayat terakhir pasal ini, dimungkinkan mengadakan perhitungan dan pembagian *avarij* di luar Indonesia. Apabila diadakan di luar Indonesia, dan kemudian dijatuhkan putusan meskipun itu putusan hakim asing atau berdasarkan wewenang kekuasaan asing, putusan itu mengikat untuk diakui dan dieksekusi oleh pengadilan Indonesia.<sup>232</sup>

Ketentuan Pasal 436 RV :

- (1) Kecuali seperti ditentukan dalam pasal 724 dari Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan lain-lain ketentuan perundang-undangan, keputusan-keputusan yang diberikan oleh badan-badan peradilan luar negeri, tidak dapat dieksekusi (dilaksanakan) di Indonesia.
- (2) Perkara-perkara sedemikian dapat diajukan lagi dan diputuskan di dalam badan-badan peradilan di Indonesia.
- (3) Berkenaan dengan pengecualian-kecualian yang tercantum didalam ayat (1) di atas, maka keputusan-keputusan dari hakim luar negeri dapat dijalankan hanya setelah memperoleh suatu perintah fiat

---

<sup>232</sup> M. Yahya Harahap dalam Klinik Hukum, yang dikutip dari bukunya Hukum Acara Perdata, diakses di laman <https://www.hukumonline.com/klินิก/detail/lt4d48c7e08e001/eksekusi-putusan-pengadilan-asing> pada tanggal 12 Oktober 2018 Pukul 12.19 WIB.

eksekusi (*executoir*) dalam bentuk seperti ditentukan dalam pasal 435 yang telah diperoleh oleh pihak pemenang dari Pengadilan Negeri di Indonesia yang berwenang di tempat dimana keputusan asing ini harus dilaksanakan.

- (4) Untuk memperoleh perintah fiat eksekusi tersebut, tidak perlu untuk mengadili perkara yang bersangkutan sekali lagi.

Pelaksanaan putusan yang dimaksud disini adalah putusan badan peradilan asing yang bersifat menghukum untuk melaksanakan suatu pembayaran, dan bukan putusan yang bersifat tidak menghukum untuk melakukan pembayaran. Sehingga dengan tegas dapat disebutkan bahwa putusan-putusan badan peradilan asing yang bersifat menghukum untuk melakukan suatu pembayaran tidak dapat dilaksanakan didalam wilayah yurisdiksi negara Republik Indonesia, kecuali dengan mendaftarkan kembali perkara tersebut untuk diperiksa, diadili dan diputus oleh lembaga pengadilan di Indonesia.<sup>233</sup>Ini berarti, ketentuan tersebut bisa disimpangi jika negara membentuk undang-undang secara khusus (*lex specialis*) atau menyatakan diri tunduk pada suatu peraturan tertentu (hukum internasional) termasuk perjanjian internasional dan telah meratifikasi perjanjian tersebut dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Dari perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 9 menyebutkan bahwa “diterapkannya pasal-pasal 2-5, 7, dan 8 dibatasi oleh pengecualian-pengecualian yang diakui dalam hukum internasional”. Pasal-pasal tersebut merupakan asas teritorial yang berlaku dalam hukum pidana di Indonesia. Namun apabila berdasarkan hukum internasional yang diterima oleh Indonesia dan dijadikan sebagai dasar hukum maka asas teritorial tersebut dapat dibatasi. Hukum internasional diberlakukan di Indonesia

---

<sup>233</sup> Achmad Susetyo, *Pelaksanaan Putusan Pengadilan Asing*, diakses di laman <https://kasusperbankan.wordpress.com/2009/06/04/pelaksanaan-putusan-pengadilan-asing> pada tanggal 11 Oktober 2018 Pukul 10.15 WIB.

pada umumnya berdasarkan perjanjian. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional disebutkan bahwa “Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik”. Sehingga pada saat Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional yang sifatnya bilateral maupun multilateral berdasarkan kesepakatan, para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan iktikad baik.<sup>234</sup>

Untuk menjembatani kebutuhan hukum terkait dengan insolvensi lintas batas, pengaturan mengenai penerapan putusan pengadilan asing terkait dengan perkara kepailitan dapat dilakukan melalui bantuan timbal balik berdasarkan perjanjian atau atas dasar prinsip resiprositas. Ketentuan dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 5 yang menyatakan bahwa Bantuan timbal balik dalam masalah pidana dapat dilakukan berdasarkan suatu perjanjian, namun jika belum ada perjanjian maka bantuan tersebut dapat dilakukan atas dasar hubungan baik berdasarkan prinsip resiprositas. Adapun bantuan timbal balik dalam masalah pidana merupakan permintaan Bantuan berkenaan dengan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan negara yang dimintai bantuan.

---

<sup>234</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Pembangunan hukum nasional didasarkan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) melalui suatu sistem hukum nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mampu mendorong pertumbuhan perekonomian nasional melalui peraturan yang menjamin kepastian hukum, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum yang berintikan kepada keadilan dengan mengedepankan kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, mendukung pertumbuhan perekonomian nasional serta mengamankan dan mendukung hasil pembangunan Indonesia.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU KPKPU) merupakan salah satu sarana hukum yang diperlukan dalam menunjang pembangunan perekonomian nasional sebagaimana *resolving insolvency* menjadi salah satu indikator dalam penilaian kemudahan berusaha (*easy of doing business*) yang ditetapkan oleh *World Bank* secara internasional. Oleh karena itu, sistem hukum tentang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang merupakan instrumen penyelesaian permasalahan perekonomian dan khususnya bagi pelaku usaha pada umumnya instrumen ini dapat digunakan baik oleh perorangan maupun badan hukum dalam upaya keluar dari permasalahan kesulitan keuangan (*exit from financial distress*) baik dalam kegiatan usaha maupun keuangan pada umumnya, oleh karena itu instrumen ini sangat berperan penting dalam mendorong iklim usaha yang kondusif.

Kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang sebagai instrumen penyelesaian utang piutang pada perikatan keperdataan, pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai yang mendasarkan kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 guna memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan keadilan sosial. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang akan dibangun melalui perubahan UU KPKPU harus diarahkan kepada pembentukan sistem hukum kepailitan yang mengedepankan kepada penyelesaian utang yang adil bagi semua pihak, memberikan perlindungan bagi Kreditor pekerja sebagai pihak yang rentan kedudukannya dalam kepailitan, memperhatikan keberlanjutan usaha (*going concern*), memberikan solusi yang nyata dalam penyelesaian utang, serta mampu mewujudkan sistem hukum yang mensejahterakan dan berkeadilan bagi masyarakat Indonesia serta pelaku usaha secara menyeluruh dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Landasan Sosiologis**

Perkembangan perekonomian dan perdagangan serta pengaruh globalisasi yang melanda dunia usaha dewasa ini, menuntut adanya kemudahan dalam berusaha guna meningkatkan daya saing perekonomian baik secara nasional maupun internasional. Perkembangan tersebut juga berpengaruh terhadap tingkat kebutuhan akan modal usaha dalam bentuk pinjaman dengan berbagai instrumen utang yang sejalan dengan tuntutan kebutuhan hukum masyarakat terhadap penyelesaian utang secara cepat, adil, dan berkepastian hukum. Namun, UU KPKPU sebagai perangkat norma utama yang mengatur mengenai kepailitan belum cukup menyesuaikan diri dengan perkembangan tersebut.

Kepailitan merupakan sita umum terhadap seluruh harta kekayaan debitur setelah dinyatakan pailit oleh pengadilan, dimana pengurusan dan pemberesannya

dilakukan oleh kurator. Sebagai sita umum, kepailitan sangat rentan terhadap kerugian baik secara materiil maupun imateriil baik bagi debitor maupun kreditor apabila tidak dilaksanakan secara tepat. Hal ini tentu saja akan berdampak terhadap kepercayaan pada sistem kepailitan yang ada sebagai lembaga penyelesaian utang. UU KPKPU merupakan hukum positif dalam pelaksanaan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang di Indonesia. Namun, materi muatan UU KPKPU masih memiliki beberapa kelemahan secara norma sehingga dalam penerapannya mengalami permasalahan. Selain itu dalam prakteknya kondisi hukum tersebut seringkali disalahgunakan dengan dijadikan alat untuk melakukan persaingan bisnis yang curang untuk menghancurkan usaha dan nama baik debitor, selain itu seringkali digunakan untuk memperoleh keuntungan secara tidak etis dari kondisi kepailitan Debitor.

Syarat kepailitan yang sangat mudah dalam menyatakan kondisi kepailitan akibat kriteria fakta dan utang sederhana adalah norma dalam UU KPKPU yang dianggap terlalu sumir dan tanpa adanya penjelasan sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda oleh hakim dalam memutuskan perkara kepailitan. Kondisi ini menimbulkan pandangan bahwa, UU KPKPU tidak memberikan kepastian hukum dalam penyelesaian kepailitan, tidak efisien dan berbiaya mahal, penyelesaiannya sangat tidak efektif, tidak adanya transparansi dalam pengurusan/pemberesan harta pailit, peran profesi yang krusial namun tanpa adanya pengawasan efektif oleh pemerintah untuk mendorong profesionalisme Kurator/pengurus, permohonan PKPU oleh kreditor, menjadi kendala sistem kepailitan di Indonesia diterapkan secara baik. Selain itu persoalan terkait dengan perubahan kewenangan oleh lembaga negara yang diatur dengan beberapa peraturan perundang-undangan belum sejalan dengan norma yang berlaku dalam UU KPKPU. Misalnya dengan dibentuknya OJK, kewenangan yang sebelumnya

melekat pada Badan Pengawas Pasar Modal kemudian menjadi kewenangan OJK. Masalah lain yang mengemuka adalah akibat putusan Mahkamah Konstitusi terhadap posisi upah dan hak pekerja lainnya, penyelesaian kepailitan lintas batas negara. Oleh karena itu, perubahan dalam UU KPKPU harus dapat memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat terhadap penyelesaian kepailitan yang cepat, adil, dan menjamin kepastian hukum.

### C. Landasan Yuridis

Perkembangan UU KPKPU di Indonesia merupakan hasil perubahan dari ketentuan *Faillissements-verordening Staatsblad 1905:217* yang tetap berlaku di Indonesia berdasarkan Pasal I Aturan Peralihan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini pada tahun 1998 dilakukan perubahan seiring dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 menyesuaikan dengan kebutuhan nasional, sampai dengan diberlakukannya UU KPKPU sejak 18 November 2004. Ketentuan UU KPKPU yang berlaku mengalami perubahan tersebut ternyata belum sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum nasional dan prinsip kepailitan secara internasional. Oleh karena itu, ketentuan UU KPKPU sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang ada terkait dengan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang, sehingga dipandang perlu untuk melakukan penyempurnaan terhadap UU KPKPU.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURANDAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG**

#### **A. Sasaran yang Akan Diwujudkan**

Sasaran pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (RUU KPKPU) adalah guna mewujudkan penyelesaian utang melalui kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang yang adil, cepat, terbuka, efektif, efisien, dan berkepastian hukum.

#### **B. Arah dan Jangkauan Pengaturan**

1. Arah pengaturan dalam RUU KPKPU diarahkan untuk memberikan pengaturan mengenai pengurusan/pemberesan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang terhadap subjek hukum orang perorangan/badan usaha, profesi Kurator/pengurus, serta lembaga terkait yang mampu pelaksanaan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang.
2. Jangkauan Pengaturan dalam RUU KPKPU tidak hanya ditujukan terhadap pengaturan baru mengenai adanya penambahan terhadap syarat kepailitan, namun juga meliputi pembuktian sederhana, keadaan diam otomatis, keberadaan Otoritas Jasa Keuangan, permohonan kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara, kewenangan panitera dalam memeriksa kelengkapan permohonan, salinan putusan pengadilan, batas waktu pelaksanaan eksekusi Kreditor pemegang jaminan, profesi Kurator, sita kepailitan terhadap sita pidana, peringkat upah dan hak pekerja, renvoi dan gugatan lain-lain, ketentuan paksa badan, publikasi kepailitan, permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang yang hanya dapat dimohonkan oleh Debitor, dan kepailitan lintas batas negara.

### C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan di dalam Naskah Akademik RUU KPKPU ini menjelaskan mengenai materi baru, perubahan baik karena penambahan ataupun pengurangan serta penyempurnaan norma materi muatan sebelumnya. Materi yang masih relevan dan tidak dilakukan perubahan tidak diuraikan kembali dalam naskah akademik ini. Materi muatan yang ditambah, diubah ataupun diganti, antara lain:

#### 1. Persyaratan Kepailitan

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU perlu diubah, yaitu terhadap syarat kepailitan yang ada dalam Pasal tersebut, khususnya terkait dengan jumlah Kreditor yang tetap sesuai dengan prinsip *Parietas Creditorium* dan perlu adanya nilai minimum yang dapat diajukan permohonan kepailitan, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Penambahan jumlah Kreditor dengan utang jatuh waktu dan dapat ditagih yang sebelumnya cukup dengan 1 (satu) utang Kreditor yang jatuh waktu ditambahkan menjadi 2 (dua) Kreditor dengan dua utang jatuh waktu;
- b. Adanya nilai minimum utang yang dapat diajukan kepailitan dalam jumlah yang sesuai dengan keekonomian yang ada. Nilai minimum utang sebagaimana dimaksud dalam RUU KPKPU kedepannya adalah utang dengan nilaitertentu. Besaran tidak perlu dicantumkan dengan pertimbangan nilai perubahan untuk disesuaikan inflasi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah; dan
- c. Ketentuan nilai minimum ini, hanya ditujukan kepada Kreditor sebagai Pemohon kepailitan dan bukan ditujukan kepada Kreditor yang utangnya diverifikasi. Selain itu, Debitor sebagai Pemohon kepailitan dikecualikan dari ketentuan ini. Dengan demikian Debitor sebagai Pemohon dikecualikan dari ketentuan jumlah utang minimum ini, dimana

dalam kepailitan secara *voluntary* atau sukarela Debitor mengetahui kemampuan keuangannya. Namun, untuk permohonan kepailitan oleh Debitor (pengajuan sukarela oleh Debitor) harus disetujui oleh minimum 2 (dua) Kreditor.

## 2. Pembuktian Sederhana

RUU KPKPU tetap mempertahankan ketentuan mengenai pembuktian sederhana sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU dengan penyempurnaan. Norma yang sebelumnya “Permohonan pernyataan pailit harus dikabulkan apabila terdapat fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana bahwa persyaratan untuk dinyatakan pailit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) telah dipenuhi”.

Diubah menjadi: “*Permohonan pernyataan pailit dikabulkan apabila terdapat fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana bahwa persyaratan untuk dinyatakan pailit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) telah dipenuhi*”

Ketentuan perubahan dengan menghapus ketentuan **harus** dalam ketentuan norma tersebut untuk memberikan ruang bagi Hakim untuk menilai tidak hanya secara formal melainkan material permohonan yang disampaikan, sehingga hakim dapat independen dan objektif dalam memberikan putusan selain itu dengan adanya kebebasan Hakim tersebut dapat dimungkinkannya pemeriksaan permohonan untuk dilakukan tes likuiditas terhadap Debitor pada pemeriksaan permohonan.

## 3. Keadaan Diam Otomatis (*Automatic Stay*)

Usulan penerapan keadaan diam otomatis dimaksud dalam RUU KPKPU, adalah sebagai berikut:

- a. Keadaan diam otomatis ini berlaku secara otomatis demi hukum (*by law*).
- b. Menambahkan ketentuan norma dalam Pasal 6 UU KPKPU yang menerapkan adanya ketentuan keadaan

diam otomatis dalam hal permohonan dilakukan, serta akibat hukum penangguhan, pengecualiannya, dan kapan keadaan diam otomatis berakhir, serta diperbolehkannya penangguhan dimaksud untuk diangkat oleh pengadilan dengan permohonan.

- c. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 tersebut merupakan ketentuan mengenai permohonan pailit yang disampaikan kepada Ketua Pengadilan. Pasal 6 diubah dengan menambahkan ketentuan yang menyatakan pada saat permohonan diterima oleh Ketua Pengadilan Ketua Pengadilan menetapkan seluruh harta kekayaan Debitor dinyatakan tidak diperbolehkan dialihkan sejak saat waktu permohonan diterima oleh Pengadilan. Pengalihan hanya diperbolehkan terhadap harta kekayaan yang dijamin berdasarkan ketentuan perundang-undangan, transaksi pada bursa efek, *netting* dalam transaksi derivatif, dan transfer yang dilakukan secara sah berdasarkan perundang-undangan.
- d. Dalam keadaan diamotomatis ini, debitor tetap dapat mengurus hartanya namun tidak diperbolehkan mengalihkannya kepada pihak lain, dan kreditor tidak diperbolehkan mengambil tindakan hukum terhadap harta kekayaan kecuali kreditor pemegang jaminan. Keadaan diam otomatis akan berlaku sampai adanya hal-hal, seperti (a) perkara pailit dihentikan sebelum putusan pernyataan pailit; atau (b) perkara pailit telah dicabut. Untuk huruf (a) dimaksud dilakukan oleh pemohon pailit, sedangkan huruf (b) dimaksud dilakukan oleh kurator.
- e. Seluruh pengalihan yang tidak sesuai dengan ketentuan ini adalah bertentangan dengan perundang-undangan dan tidak mempunyai akibat hukum terhadap harta kekayaan yang dialihkan.

- f. Keadaan diam otomatis ini dapat dimohonkan untuk diangkat dengan adanya permohonan kepada Ketua Pengadilan, Ketua Pengadilan dapat mengabulkan permohonan setelah mendengarkan Hakim yang memeriksa permohonan pada saat permohonan sedang diperiksa.
  - g. Mekanisme keadaan diam otomatis perlu diatur mengenai tata pelaksanaannya dalam peraturan pelaksanaan mengenai pelaksanaan yang dilakukan secara elektronik dan terpublikasi pada saat kepailitan dimohonkan.
  - h. Keadaan diam otomatis ini akan berlaku sampai adanya penetapan Hakim Pengadilan yang menyatakan:
    - 1) perkara pailit dihentikan;
    - 2) perkara pailit telah diputuskan dan beralih menjadi sita umum;
    - 3) harta kekayaan bukan lagi harta pailit; dan/atau
    - 4) adanya perintah Pengadilan untuk mengakhiri atau memodifikasi keadaan diam otomatis.
4. Otoritas Jasa Keuangan sebagai Pemohon Kepailitan  
Pasal 2 ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU KPKPU dilakukan perubahan sesuai dengan kewenangan pada Otoritas Jasa Keuangan sebagaimana yang dinyatakan menjadi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Undang-Undang tentang OJK.

<b>Pasal UU Kepailitan dan PKPU</b>	<b>Lembaga-Lembaga Keuangan</b>	<b>Kewenangan Pengajuan Pailit</b>	<b>Keterangan</b>
Pasal 2 ayat (3)	Debitor adalah bank	Permohonan diajukan oleh Bank Indonesia	Berdasarkan Pasal 34 dan 35 UU No 23 Tahun 1999 maka kewenangan sebagaimana dimaksud berada pada Otoritas Jasa Keuangan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011
Pasal 2 ayat (4)	Debitor adalah: perusahaan efek, bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian.	Permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal.	Berdasarkan UU No 21 Tahun 2011 tentang OJK, kewenangan terhadap pengaturan dan pengawasan keseluruhan kegiatan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, dan kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya.
Pasal 2 ayat (5)	Dalam Debitor: perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun.	Pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan	Berada pada lembaga Otoritas Jasa Keuangan.

<b>Pasal UU Kepailitan dan PKPU</b>	<b>Lembaga-Lembaga Keuangan</b>	<b>Kewenangan Pengajuan Pailit</b>	<b>Keterangan</b>
Pasal 6 UU KPKPU	Panitera wajib menolak pendaftaran permohonan pernyataan pailit bagi institusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) jika dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan dalam ayat-ayat tersebut.		Ketentuan ini secara formal perlu dilakukan perubahan dengan menyesuaikan perkembangan yang ada dengan lahirnya lembaga OJK
Pasal 7 ayat (2) UU KPKPU	Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal permohonan diajukan oleh Kejaksaan, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, dan Menteri Keuangan		
Pasal 8 ayat (1) UU KPKPU	wajib memanggil Debitor, dalam hal permohonan pernyataan pailit diajukan oleh Kreditor, Kejaksaan, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, atau Menteri Keuangan		
Penjelasan Pasal 9 UU KPKPU	Yang dimaksud dengan "pihak yang mengajukan permohonan pernyataan pailit" adalah Kreditor, Kejaksaan,		

<b>Pasal UU Kepailitan dan PKPU</b>	<b>Lembaga-Lembaga Keuangan</b>	<b>Kewenangan Pengajuan Pailit</b>	<b>Keterangan</b>
	Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, atau Menteri Keuangan.		
Pasal 223 UU KPKPU	Dalam hal Debitor adalah Bank, Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, dan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik maka yang dapat mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang adalah lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).		

Perubahan Pasal 2 ayat (3), (4) dan ayat (5) UU KPKPU dan Pasal terkait lainnya dalam UU KPKPU dilakukan perubahan sesuai dengan kewenangan pada Otoritas Jasa Keuangan sebagaimana yang dinyatakan menjadi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Undang-Undang tentang OJK.

1. Permohonan kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Ketentuan Pasal 2 ayat (5) khususnya mengenai BUMN dibuatkan pengaturan dalam pasal tersendiri yang mengatur mengenai kepailitan BUMN yang dimohonkan kepada Pengadilan oleh Menteri Keuangan, sebagai berikut:

- a. Amanat pendirian oleh peraturan perundang-undangan untuk tetap dimiliki oleh negara dan/atau untuk melaksanakan kepentingan dalam rangka hajat hidup orang banyak;
- b. Mengemban PSO (*Public Service Obligation*);
- c. Terkait erat dengan keamanan negara;
- d. Melakukan konservasi alam/ budaya; dan/atau;
- e. Berbasis sumber daya alam yang menurut undang-undang harus dimiliki mayoritas oleh negara; penting bagi stabilitas ekonomi/keuangan negara.

Oleh karena itu, dalam pengaturan RUU KPKPU, keberadaan BUMN yang memenuhi kualifikasi hajat hidup orang banyak tidak hanya dibatasi dengan BUMN dalam konteks *holding*, namun anak perusahaan BUMN yang pembentukannya diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan atau anak perusahaan BUMN yang dibentuk dalam rangka kebijakan korporasi untuk melaksanakan kepentingan hajat hidup orang banyak, juga perlu mendapatkan pengaturan dan perlindungan oleh negara guna menjaga stabilitas sektor usaha milik negara yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

2. Kewenangan Panitera dalam pemeriksaan Pasal 6 ayat (3), dan 224 ayat (6) UU KPKPU

Dalam RUU KPKPU ketentuan Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 224 ayat (6) tersebut diubah dengan mempertegas ketentuan yang menyatakan Panitera memastikan pendaftaran permohonan kepailitan memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) sebagaimana dimaksud dalam UU KPKPU.

3. Salinan putusan pengadilan

Ketentuan Pasal 9 perlu diubah disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum saat ini, dimana salinan putusan pengadilan wajib disampaikan melalui surat secara elektronik kepada Kurator, Pemohon, dan Termohon dalam bentuk salinan otentik yang diterbitkan secara elektronik dalam sistem informasi pengadilan pada saat hari dan tanggal putusan dinyatakan di muka persidangan yang terbuka untuk umum, sedangkan salinan fisik beserta pengesahannya disampaikan paling lama 3 (tiga) hari sejak Putusan/penetapan diucapkan di sidang pengadilan dalam bentuk salinan. Nilai salinan putusan secara elektronik memiliki kekuatan hukum yang sama dengan salinan putusan secara fisik.

4. Batas waktu pelaksanaan eksekusi jaminan oleh Kreditor Separatis

Ketentuan Pasal 59 ayat (1) diubah dengan melakukan penambahan waktu penjualan dari 2 (dua) bulan menjadi 4 (empat) bulan. Perubahan waktu dimaksud mempertimbangkan kemampuan Kreditor untuk melakukan penjualan secara wajar melalui penjualan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185 UU KPKPU. Perubahan Pasal dimaksud memberi penekanan pada frasa bahwa "harus melaksanakan haknya" adalah bahwa Kreditor sudah dapat menjual harta jaminan dan harus menyelesaikan penjualan tersebut dalam waktu paling lama 4 (empat) bulan sejak dinyatakan insolvensi. Apabila setelah waktu 4 (empat)

kreditor pemegang jaminan tidak berhasil melakukan penjualan maka aset tersebut wajib diserahkan kepada Kurator untuk ditindak lanjuti dengan penjualan di muka umum atau dibawah tangan atas izin hakim pengawas.

5. Profesi Kurator/Pengurus:kelembagaan, pengawasan, dan pelaksanaan tugas.

Ketentuan mengenai Kurator/pengurus dilakukan perubahan sebagai berikut:

- a. RUU KPKPU perlu menjamin keprofesionalitasan Kurator/pengurus (Kurator) dalam melaksanakan pengurusan/pemberesan harta kepailitan.Pasal 70 ayat (2) UU KPKPU hanya mengatur tentang pendaftaran dan tidak adanya ketentuan sumpah jabatan. Seharusnya setelah terdaftar pada kementerian yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan sumpah hadapan Menteri Hukum dan HAM sebelum menjalankan profesi. Hal tersebut bertujuan untuk menjamin pembinaan dan peningkatan profesionalisme Kurator baik pada saat melaksanakan kegiatan rutinitas sebagai profesi ataupun pada saat melaksanakan pengurusan/pemberesan.

Untuk mendorong dan mewujudkan profesionalisme Kurator maka perubahan UU KPKPU perlu dilakukan terhadap Pasal 70 UU KPKPU dan pasal terkait lainnya dengan menetapkan standardisasi dan regulator pengawas oleh Pemerintah (dalam hal ini pada kementerian yang lingkup tanggung jawabnya di bidang hukum dan hak asasi manusia), dan memberikan pengaturan tambahan mengenai keberadaan Majelis Pengawas Kurator. Sebagai sebuah profesi yang melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat secara khusus untuk mengurus/membereskan harta kekayaan

Debitor, negara perlu untuk campur tangan menjamin pelaksanaan tugas Kurator secara profesional dan efektif.

- b. Dalam RUU KPKPU yang baru perlu diatur mengenai pengawasan profesi yang dilakukan oleh otoritas Pemerintah yang berwenang menyelenggarakan pengawasan, membina profesi Kurator dan organisasi profesinya, serta memberikan izin profesi. Untuk menyelenggarakan kewenangan tersebut, dibentuk Majelis Pengawas Kurator yang menyelenggarakan fungsi standardisasi profesi, pembinaan etika profesi kurator dan memberikan rekomendasi kepada Menteri untuk mengangkat, memberhentikan Kurator dan/atau mencabut izin profesi Kurator apabila melakukan pelanggaran terhadap kode etik profesi Kurator. Majelis Pengawas Kurator yang terdiri dari elemen perwakilan dari elemen perwakilan:
- a) Mahkamah Agung Republik Indonesia;
  - b) Kementerian Hukum dan HAM;
  - c) Perwakilan Organisasi Profesi; dan
  - d) Akademisi yang berkompetensi dalam bidang Kepailitan dan PKPU.

Untuk objektifitas keputusan yang ada dalam Majelis, seluruh keanggotaan termasuk ketua didalamnya diusulkan oleh institusi baik lembaga dan organisasi profesi, dengan komposisi berjumlah *Ganjil*. Sedangkan pelaksanaan tugas Majelis adalah selama 3 (tiga)<sup>235</sup> tahun dan dapat diangkat kembali melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

- c. Kewajiban Kurator untuk menyampaikan laporan kepada Hakim Pengawas mengenai keadaan harta

---

<sup>235</sup> *Benchmarking* terhadap penyelenggaraan yang ada padapelaksanaan yang ada dimana baik majelis kehormatan notaris, komisi banding merek adalah masing-masing paling lama 3 (tiga) tahun.

pailit setiap 3 (tiga) bulan. Selain kepada Hakim Pengawas, laporan tersebut juga disampaikan oleh Kurator dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Di dalam perubahan UU KPKPU perlu mengatur tata cara mengenai pelaporan elektronik termasuk salinan laporannya kepada Menteri di bidang hukum dan hak asasi manusia agar dapat dengan mudah diakses oleh setiap orang dan dapat dilihat secara cuma-cuma. Selain itu, perlu diatur dalam perubahan Pasal 74 UU KPKPU dengan menambahkan adanya ketentuan sanksi administratif dari norma *wajib menyampaikan laporan* jika Kurator tidak melaksanakan pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 UU KPKPU. Sanksi administratif dapat berupa teguran yang dilaksanakan oleh organisasi profesi atau otoritas yang berwenang berupa teguran, pemanggilan/meminta penjelasan, dan penggantian Kurator oleh Hakim Pengawas.

- d. Kurator dalam mengurus/membereskan harta kepailitan harus mengutamakan transparansi untuk menjamin terlindunginya hak-hak kreditor dan debitor, dengan memberikan/menyediakan informasi yang dapat diakses/disampaikan setiap saat (*anytime*) mengenai perkembangan selama pengurusan/pemberesan harta kepailitan baik oleh Hakim Pengawas, Kreditor dan Kurator. Perubahan dilakukan dengan menambahkan ayat baru dalam Pasal 69 yang mewajibkan transparansi oleh Kurator beserta ketentuan sanksi administratif berupa teguran, pemanggilan, serta penggantian Kurator oleh Hakim Pengawas.
- e. Profesionalitas Kurator dalam pengurusan kepailitan sangat diutamakan, sehingga perlu mengubah ketentuan Pasal 167 ayat (2) dengan menambahkan ketentuan pembayaran honorarium/imbal jasa

Kurator yang baru bisa dibayarkan setelah Kurator menyerahkan laporan dan mengembalikan semua benda, uang, buku dan dokumen dengan bukti penerimaan yang sah setelah perdamaian.

Ketentuan Pasal 234 juga diubah dengan memasukan unsur Balai Harta Peninggalan dalam melaksanakan pengurusan pada PKPU, dimana dalam ketentuan Pasal 234 tersebut ditambahkan ayat yang menyatakan bahwa Pengurus sebagaimana dimaksud adalah Balai Harta Peninggalan atau pengurus lainnya.

6. Sita kepailitan terhadap sita pidana

Pasal 31 ayat (2) perlu dilakukan perubahan, bahwa semua penyitaan yang telah dilakukan menjadi hapus dan jika diperlukan Hakim Pengawas harus memerintahkan pencoretannya, kecuali sita dalam rangka kepentingan acara pidana. Untuk menjamin kepastian hukum pengurusan/pemberesan harta kepailitan, dan untuk melengkapi Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) tersebut, RUU KPKPU perlu ditambahkan ayat dalam Pasal 31 yang menyatakan:

- a. Penegak hukum dalam melaksanakan penyitaan (termasuk sita pidana) **harus** mendapatkan izin terlebih dahulu kepada Hakim Pemeriksa/ Hakim Pengawas dalam hal harta kepailitan telah dimohonkan/ diperiksa permohonannya/ dilakukan sita umum terhadap harta debitor.
- b. Setelah pemeriksaan pidana selesai, terhadap seluruh harta pailit tersebut diserahkan kepada Kurator untuk diselesaikan dalam mekanisme kepailitan.
- c. Dalam hal sita pidana telah ada sebelum adanya kepailitan maka seluruh harta pailit yang disita dikembalikan kepada Kurator setelah proses pidana selesai.

7. Peringkat upah dan hak pekerjadalam Struktur Kreditor

RUU KPKPU perlu mengatur secara khusus mengenai pekerja sebagai pihak yang rentan dirugikan dalam kepailitan serta untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelesaian kepailitan/PKPU. Oleh karena itu, mengenai kedudukan hukum pekerja perlu dilakukan penambahan ayat dalam Pasal 39 UU KPKPU dalam RUU KPKPU menekankan struktur utang pekerja dalam kreditor kepailitan sebagai berikut:

  - a. Upah Pekerja harus didahulukan pembayarannya dari segala jenis tagihan termasuk kreditor separatis pemegang jaminan dan tagihan pajak negara.
  - b. hak-hak pekerja lainnya merupakan tagihan didahulukan atas semua tagihan kreditor termasuk tagihan hak negara, kantor lelang, dan badan umum yang dibentuk pemerintah, kecuali tagihan dari Kreditor separatis.
8. Renvoi dan gugatan lain-lain
  - a. Perlu ditentukan secara tegas *time line* untuk menyelesaikan keberatan yang diperiksa melalui prosedur renvoi. Terhadap Pasal 68 ditambahkan ayat yang menentukan jangka waktu untuk mengajukan keberatan (banding) dan berapa lama keberatan harus diputuskan dalam prosedur renvoi, yang jika mengacu kepada ketentuan perlawanan terhadap keberatan yang ada, Pengadilan wajib memutuskan keberatan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari setelah keberatan diterima. (ketentuan pasal ini terkait dengan Pasal 127 UU KPKPU)
  - b. Memperjelas Ketentuan Pasal 3 ayat (1), yang dimaksud dengan Pengadilan adalah Pengadilan Niaga.
  - c. Pasal 127 ayat (1) dilakukan perubahan “sekalipun perselisihan tersebut telah diajukan ke Pengadilan” beserta Penjelasan Pasal 127 ayat (1) itu

dihapuskan, sehingga langsung saja apabila tidak dapat mendamaikan adalah Pengadilan (niaga).

- d. Pasal 127 ayat (3) UU KPKPU diubah menjadi *Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperiksa secara sederhana*. Dengan perubahan ayat yang menyatakan batasan waktu dalam prosedur renvoi dimana putusan atas permohonan renvoi itu diputus paling lama 7 hari sejak permohonan renvoi diterima oleh pengadilan.

9. Ketentuan Paksa Badan

Perlu dilakukan penyempurnaan terhadap ketentuan Pasal 95 UU KPKPU dengan menyebutkan permintaan untuk menahan Debitor pailit harus dikabulkan jika permintaan tersebut didasarkan atas alasan bahwa Debitor pailit dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97, Pasal 98, Pasal 110, atau Pasal Pasal 121 ayat (1) dan ayat (2) UU KPKPU. Dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak permintaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 dan Pasal 95 tidak dikabulkan oleh Pengadilan maka Kurator/Kreditor dapat mengajukan permintaan Penahanan ke Mahkamah Agung. Kemudian dalam Pasal 98 ditambahkan ketentuan bahwa jika debitur menghalang-halangi upaya kurator sebagaimana pada ayat (1) maka Kurator dapat mengajukan permohonan sebagaimana diatur dalam Pasal 93 dan Pasal 95 UU KPKPU.

10. Publikasi kepailitan

Ditambahkan dalam ketentuan yang mengatur mengenai:

- a. Pengumuman kepailitan/PKPU dilaksanakan oleh menteri hukum dan hak asasi manusia dan Mahkamah Agung dalam menyelenggarakan Sistem Elektronik, dengan Menteri dalam bidang hukum dan hak asasi manusia sebagai Penyelenggara Sistem Elektronik.

- b. Pengumuman dimaksud adalah sah dan mengikat secara hukum berdasarkan ketentuan perundang-undangan.
  - c. Pengumuman sebagaimana dimaksud dicantumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.
  - d. Selain pengumuman yang dikelola regulator dan pengumumannya dalam Berita Negara Republik Indonesia, pengumuman di surat kabar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (4) dan media *online* (iklan pengumuman melalui media *online*) tidak diwajibkan.
11. Permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang oleh Kreditor

Di dalam perubahan UU KPKPU perlu menghapus ketentuan tentang hak kreditor untuk mengajukan PKPU sebagaimana yang ada dalam Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU. Dengan demikian, hanya Debitor yang dapat mengajukan PKPU. Agar pengurusan dilakukan secara akuntabel, dalam Pasal 222 ditambahkan ketentuan mengenai hak para kreditor melalui panitia kreditor untuk mengusulkan pengurus tambahan atas permohonan PKPU. Selain itu, perlu ditambahkan ketentuan dalam Pasal 234 UU KPKPU, bahwa Balai Harta Peninggalan (BHP) dapat ditunjuk sebagai pengurus untuk PKPU.

12. Kepailitan lintas batas negara

Perlu menambahkan ketentuan mengenai pengurusan dan/atau pemberesan terhadap harta kepailitan di luar wilayah Negara Republik Indonesia dapat dilaksanakan berdasarkan adanya atau hubungan timbal balik (resiprokal) atau didasarkan kepada perjanjian internasional.

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. Simpulan**

Sesuai dengan identifikasi masalah yang telah dikemukakan, berikut simpulan dari Naskah Akademik RUU KPKPU, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang saat ini menjadi dasar dalam penyelesaian kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang di Indonesia, dalam pada praktik penyelenggaraannya masih menemukan kendala dan permasalahan baik terkait dengan norma maupun perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Kondisi tersebut mendorong perlu dilakukan penyempurnaan substansi pengaturan yang terdapat dalam UU KPKPU. Beberapa permasalahan yang ditemukan antara lain mengena syarat kepailitan, pembuktian sederhana, keadaan diam otomatis, keberadaan Otoritas Jasa Keuangan, permohonan kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara, kewenangan panitera dalam memeriksa kelengkapan permohonan, salinan putusan pengadilan, batas waktu pelaksanaan eksekusi Kreditor pemegang jaminan, profesi Kurator, sita kepailitan terhadap sita pidana, peringkat upah dan hak pekerja, renvoi dan gugatan lain-lain, ketentuan paksa badan, publikasi kepailitan, permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang yang hanya dapat dimohonkan oleh Debitor, dan kepailitan lintas batas negara.
2. Perkembangan perekonomian baik secara nasional dan internasional perlu mendapatkan tanggapan positif pemerintah untuk mendukung daya saing nasional dalam menghadapi persaingan ekonomi secara global. Sejalan dengan hal tersebut, masyarakat dan pelaku bisnis di Indonesia membutuhkan adanya lembaga kepailitan yang dapat memberikan kepastian hukum

dan keadilan dalam penyelesaian utang melalui kepailitan serta penundaan kewajiban pembayaran utang. Oleh karena itu, masyarakat menghendaki perbaikan pengaturan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang melalui perubahan UU KPKPU. Perubahan dilakukan sejalan dengan dengan perkembangan hukum, adanya usulan Mahkamah Konstitusi terkait dengan kepailitan dan arahan pemerintah untuk menciptakan iklim yang memberikan kemudahan berusaha (*ease of doing business*).

3. Landasan filosofis dari penyusunan Naskah Akademik RUU KPKPU adalah, UU KPKPU harus memberikan perlindungan yang adil tidak hanya bagi Kreditor namun juga kepada Debitor serta pihak-pihak lain, dengan berpedoman kepada nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. UU KPKPU yang baru diharapkan memberikan penyelesaian yang adil bagi pelaku usaha, dengan memperhatikan aspek-aspek kemampuan usaha. Kepailitan dilakukan dengan mengedepankan perdamaian atau restrukturisasi. Yang menjadi landasan sosiologisnya adalah, kebutuhan masyarakat dan kalangan pelaku usaha akan instrumen penyelesaian utang kepailitan yang adil bagi para pihak, memberikan kepastian hukum, menghindari kecurangan, mampu merespon perkembangan global. Landasan yuridisnya adalah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan kepailitan dan PKPU yang adil bagi para pihak, sehingga perlu diubah.
4. Sasaran pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (RUU KPKPU) adalah terwujudnya penyelesaian utang melalui kepailitan dan

penundaan kewajiban pembayaran utang yang adil, cepat, terbuka, efektif, efisien, dan berkepastian hukum. Arah pengaturan dalam RUU KPKPU diarahkan untuk memberikan pengaturan mengenai pengurusan/pembebasan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang terhadap subjek hukum orang perorangan/badan usaha, profesi Kurator/pengurus, serta lembaga terkait yang mampu pelaksanaan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang.

Jangkauan pengaturan dalam RUU KPKPU tidak hanya ditujukan terhadap pengaturan baru mengenai adanya penambahan terhadap syarat kepailitan, namun juga meliputi pembuktian sederhana, keadaan diam otomatis, keberadaan Otoritas Jasa Keuangan, permohonan kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara, kewenangan panitera dalam memeriksa kelengkapan permohonan, salinan putusan pengadilan, batas waktu pelaksanaan eksekusi Kreditor pemegang jaminan, profesi Kurator, sita kepailitan terhadap sita pidana, peringkat upah dan hak pekerja, renvoi dan gugatan lain-lain, ketentuan paksa badan, publikasi kepailitan, permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang yang hanya dapat dimohonkan oleh Debitor, dan kepailitan lintas batas negara.

## **B. Saran**

Mengingat Naskah Akademik RUU KPKPU merupakan hasil kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai perubahan dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan telah melalui proses penyusunan dan pembahasan bersama pemangku kepentingan, sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka proses penyempurnaan UU KPKPU perlu ditindaklanjuti dengan menyusun RUU Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan

Kewajiban Pembayaran Utang, dan masuk Program Legislasi Nasional Jangka Menengah agar dapat didorong dalam Program Legislasi Nasional prioritas tahunan, jika RUU KPKPU telah selesai disusun oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Badruzaman, Mariam Darus. *Bab-Bab Tentang Creditverband, Gadai dan Fidusia*. Bandung: PT. Citra Aditia Bakti, 1991.
- Frieze, Steven A. *Insolvency Law*. Ed. 4. London: Cavendish Publishing, 2007.
- Fuady, Munir *Hukum Pailit Dalam Teori dan Praktek*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002.
- Gautama, Sudargo. *Komentar Atas Peraturan Kepailitan Baru Untuk Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998.
- Ginting, Elyta Ras, *Hukum Kepailitan Teori Kepailitan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Kepailitan, Rapat-rapat Kreditor, Buku Kedua Seri Kepailitan, Jakarta, Sinar Grafika, 2018*.
- Hartini, Rahayu. *BUMN Persero, Konseo Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia, Malang, Setara Press, 2017*.
- Hoff, Jerry. *Undang-undang Kepailitan di Indonesia*. Diterjemahkan oleh Kartini Muljadi, Jakarta: PT. Tata Nusa, 2000.
- Hoffman, David *The Impact of UK Human Rights Act on Private Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- International Business Publication, *Colombia Insolvency (Bankruptcy) Laws and Regulations Handbook Strategic Information and Basic Laws*. Washington DC: International Business Publications, 2015.

- Lontoh, Rudy A. *Penyelesaian Utang Piutang melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Bandung: Alumni, 2001.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Laporan Tahunan 2015 Mahkamah Agung Republik Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Laporan Tahunan 2016 Mahkamah Agung Republik Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2017.
- Muljadi, Kartini. *Kreditor Preferens dan Kreditor Separatis Dalam Kepailitan*. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005.
- Newton, Grant W. *Bankruptcy and Insolvency Accounting: Practice and Procedure*. Ed. 7. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2009.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Keenam, Yogyakarta, Penerbit Liberty, 2002.
- Organisation for Economic Co-operation and Development , *Asian Insolvency Systems Closing The Implementation Gap*, OECD, 2007.
- Puang, Victorianus M. H Randa. *Penerapan Asas Pembuktian Sederhana "Dalam Penjatuhan Putusan Pailit"*. Bandung: PT. Sarana Tutorial Nurani Sejahtera, 2011.
- R Wood, Philip. *Principles of International Insolvency*. London: Thomson Sweet & Maxwell, 2007
- Salim, Peter dan Yani Salim. *Kamus Bahasa Indonesia Komtemporer*. Jakarta: Modern English Press, 1991.
- Sastrawidjaja, Man S. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Ed. 1. Cet.1. Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2006.
- Sembiring, Sentosa *Hukum*. Cet. 3. Bandung: PT. Citra

- Aditya Bakti, 2008.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran*, Edisi Kedua. Cet. I. Jakarta: Prenandamedia Group, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Kepailitan: Memahami Faillissementsverordening Juncto Undang-Undang No. 4 Tahun 199*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 2002.
- Subhan, M. Hadi. *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma dan Praktik di Peradilan*, Jakarta: Prenada Media Group, 2015.
- Tomasic, Roman. *Insolvency Law In The East Asia*. England: Ashgate Publishing Limited. 2005.
- Tumbuan, Fred B.G. *Himpunan Kajian Mengenai Beberapa Produk Legislasi dan Masalah Hukum Di Bidang Hukum Perdata*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2017.
- Usman, Rachmadi. *Dimensi Hukum Kepailitan di Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Yuhassarie, Emmy. ed. *Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya : Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya*. Cet. 2. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Amerika Serikat, *U.S Bankruptcy Code*.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, UU No. 37 Tahun 2004, LN. No. 131 Tahun 2004, TLN No. 4443.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, LN. 106 Tahun 2007, TLN. No. 4756.

- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*. UU No. 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*. UU No. 28 Tahun 2007, LN No. 85 Tahun 2007, TLN No. 4740.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Jabatan Notaris*. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004, LN No. 117 Tahun 2004, TLN No. 4432.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Advokat*. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, LN No. 49 Tahun 2003, TLN No. 4288.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Akuntan Publik*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011, LN No. 111 Tahun 2011, TLN No. 5253.
- \_\_\_\_\_. Mahkamah Agung. *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana*. Perma No. 2 Tahun 2015
- \_\_\_\_\_. Menteri Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Petunjuk Pelaksanaan Lelang*, PMK No. 27/PMK.06/2016.
- Inggris, *United Kingdom Insolvency Act*, 1986.
- Singapura, *Singapore Bankruptcy Act*.
- Singapura, *Bill of Amendment of Singapore Bankruptcy Act*, Annex B Summary of Key Reforms Made By The Bankruptcy Amendment Bill, 2015.
- Uni Eropa, *Convention on Jurisdiction and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters*.

### C. Makalah, jurnal, internet dan dokumen lainnya

- Akhyar, Adnan Muhamad dan Eha Kurniasih, "*Analisis Tingkat Kesehatan Perusahaan Untuk Memprediksi Potensi Kebangkrutan dengan Pendekatan Altman, Kasus Pada Sepuluh Perusahaan di Indonesia* Jurnal Akutansi dan Auditing Indonesia, 2000.
- Association of Business Recovery Professionals. "*Why £5,000? – The Creditor Bankruptcy Petition Level*", R3: Association of Business Recovery Professionals (1 Januari 2015).  
<https://www.r3.org.uk/index.cfm?page=1949&element=22826&refpage=1865>. diakses pada 15 Oktober 2017.
- Australian Securities and Investments Commission (ASIC), "Published Notices",  
<https://insolvencynotices.asic.gov.au/> . Diakses pada 27 September 2017.
- Baker McKenzie. "*Global Restructuring & Insolvency Guide*", 2016.
- Begbies Traynor , "*Corporate Insolvency Test for a Limited Company*",  
<https://www.begbies-traynorgroup.com/articles/insolvency/what-is-the-corporate-insolvency-test-for-a-limited-company-in-the-uk>. Diakses 27 September 2017.
- Bornmann Law Group. "*The Purpose of Automatic Stay in Bankruptcy*". HG.  
<https://www.hg.org/article.asp?id=27038>
- Carlson, David G. "*Bankruptcy Theory and the Creditors Bargain*", 61 U. Cin. L. Rev. 453, 1992.
- Catur Irianto, "*Penerapan Asas Kelangsungan Usaha dalam Penyelesaian Perkara Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU)*".
- Chan, Tin Yan Karesha. "*Modified Universality: The Best Model in Regulatng Cross Border Insolvency*," (Tesis University of British Columbia, 2009,  
[http://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/16487/ubc\\_2005-0393.pdf?sequence=1](http://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/16487/ubc_2005-0393.pdf?sequence=1) .

- Franken, Sefa M. *“Cross Border Insolvency Law: A Comparative Institutional Analysis.”*, Maret 2014, *Oxford J Legal Studies* (2014) Vol. 34 (1).
- Ginting, Jamin *“Pengertian Utang Sebagai Dasar Permohonan Pailit dalam Yurisprudensi”*, *Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*, Vol. II, No. 1, Juli 2002.
- Gross, Karen. *“Failure and Forgiveness: Rebalancing for Bankruptcy System”*, Yale University Press, New Heaven, 1997.
- Hardjaloka, Laura. *“Kepailitan Lintas Batas Pespektif Hukum Internasional dan Perbandingannya dengan Instrumen Nasional di Beberapa Negara.”*, Desember 2015, *Yuridika Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (2015) Vol. 30 (3): 386.  
<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=466853&val=9641&title=KEPAILITAN%20LINTAS%20BATAS%20PERSPEKTIF%20HUKUM%20INTERNASIONAL%20DAN%20PERBANDINGANNYA%20DENGAN%20INSTRUMEN%20NASIONAL%20DI%20BERAPA%20NEGARA>
- Heaton, J.B. *“Solvency Test”*, *The Business Lawyer*, vol. 62, No. 3, (Mei 2007).
- Heriani, Fitri N. *“Kurator Bersuara tentang Aturan Baru Imbalan Jasa”*.  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57c8e4a71870b/Kurator-bersuara-tentang-aturan-baru-imbalan-jasa>. Diakses pada 9 Oktober 2017.
- Holland, Jelle. dkk., *“Experimental ‘Silent Administrator’ Increasingly Popular Instrument in The Netherlands”* (Juni 2013).
- Hyde, John. *“Government Raises Threshold for Bankruptcy Petition.”* *The Law Society Gazette UK*. (16 Januari 2015).  
<https://www.lawgazette.co.uk/law/government-raises-threshold-for-bankruptcy-petitions/5046030.article>.

- Hukum Online, “*Digagas, Aturan Cross-Border Insolvency*”, Hukum Online, (27 Juli 2013), diakses 10 Oktober 2017.  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51f366e338725/digagas--aturan-icross-border-insolvency-i>
- \_\_\_\_\_. “*Jaksa Agung: Gijzeling Melanggar HAM*”, Hukum Online, diakses 5 Oktober 2017.  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18997/jaksa-agung-igijzelingi-melanggar-ham>
- \_\_\_\_\_. “*Hakim Pengadilan Niaga Keluhkan Pola Mutasi yang Berlaku*”.  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol11734/Hakim-Pengadilan-niaga-keluhkan-pola-mutasi-yang-berlaku>. Diakses pada 8 Oktober 2017.
- \_\_\_\_\_. “*Perbedaan Antara Kreditur Separatis dengan Kreditur Konkuren*”,  
<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl1998/perbedaan-antara-kreditur-separatis-dengan-kreditur-konkuren>. Diakses pada 22 Agustus 2017
- \_\_\_\_\_. “*Kurator Turut Andil Kurangi Hak Kreditor Separatis*”, <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt531f36830685d/Kurator-turut-andil-kurangi-hak-kreditor-separatis>. Diakses pada 9 Oktober 2017.
- \_\_\_\_\_. “*Kurator: Pengurus Boedel yang Masih Menunggu*”,<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c8b8d9dcea63/Kurator-Pengurus-iboedeli-yang-masih-menunggu-->“. Diakses pada 27 Oktober 2017.
- International Business Publication, USA Washington DC, USA-Italy, “*ITALY Insolvency (Bankruptcy) Laws and Regulation Handbook Strategic Information and Basic Law*”, (USA: International Business Publication, 2017).
- Juwana, Hikmahanto *Hukum sebagai Instrumen Politik: Intervensi atas kedaulatan dalam proses legislasi di Indonesia*, disampaikan dalam Orasi Ilmiah Dies Natalis Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara ke-50, Medan, 12 Januari 2004.

- Kadir, Yunita. "Pembuktian Sederhana Dalam Kepailitan", *Calyptra: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya* Vol.3 No.1, 2014).
- Levinthal, Louis E. "The Early History of Bankruptcy Law", *University of Pennsylvania Law Review* (1918).
- Maruli Simalango. "Asas Kelangsungan Usaha (Going Concern) dalam Hukum Kepailitan Indonesia".
- Menteri Keuangan Republik Indonesia, [https://www.djkn.kemenkeu.go.id/files/uploads/SOP\\_LU\\_04.pdf](https://www.djkn.kemenkeu.go.id/files/uploads/SOP_LU_04.pdf). Diakses pada 20 September 2017.
- Monsour, Trey. "Understanding of The Automatic Stay in Bankruptcy", *Law360*. <https://www.law360.com/articles/551844/understanding-the-automatic-stay-in-bankruptcy>.
- Novarese, Andrea, "Italy:Bankruptcy Law and Reforms"<https://m.lw.com/thoughtLeadership/italy-bankruptcy-law-andreforms>. Diakses pada 5 September 2017.
- Saija, Ronald. "Penyalahgunaan Keadaan Dalam Prosedur Permohonan Pailit di Pengadilan Niaga", *JHAPER Vol. 1, No. 1 (Januari-Juni 2015)*.
- Saputera, Januar Agung "Kedudukan Kreditur Pemegang Hak Tanggungan Dalam Hal Debitur Pailit", *Ius Contitutum Vol. 1, No. 2 (2016)*.
- Simanjuntak Ricardo, *Revisi UU Kepailitan No. 37 Tahun 2004 Dalam Rangka Kemudahan Berbisnis di Indonesia*, dipresentasikan pada Seminar Nasional Kepailitan yang diselenggarakan Asosiasi Kurator dan Pengurus Indonesia (AKPI), 6 April 2017, JW Mariot, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, *Analisa dan Evaluasi Hukum terkait Kepailitan*, Makalah disampaikan pada FGD Analisa dan Evaluasi terkait Kepailitan, diselenggarakan oleh BPHN 19-20 Juli 2018, Hotel Arya Duta, Jakarta.
- Simposium Nasional Akuntansi Ke-9. "Pengaruh Kualitas Audit, Kondisi Keuangan Perusahaan, Opini Audit Tahun Sebelumnya, Pertumbuhan Perseroan Terhadap

- Opini Audit Going Concern*", Padang, 23-26 Agustus 2006.
- Sjahdeini, Sutan Remy. "*Tinjauan Terhadap Undang-Undang No. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU*". Makalah disampaikan pada Kamis, 7 September 2017, di Jakarta, kepada Tim Penyusunan Naskah Akademik RUU Kepailitan dan PKPU Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM.
- Slaughter and May, "*UK Supreme Court Considers The 'Balance Sheet Insolvency Test'*", May 2013, <https://www.slaughterandmay.com/media/1980979/uk-supreme-court-considers-the-balance-sheet-insolvency-test.pdf>. Diakses pada 9 Oktober 2017.
- Socol, Adela. "*Significant Doubt About The Going Concern Assumption in Audit*", *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, Alba Iulia, Romania. (2010).
- Sonata, Depri Liber. "*Permasalahan Pelaksanaan Lelang Eksekusi Putusan Pengadilan Dalam Perkara Perdata dalam Praktik*", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 No. 2 (Mei-Agustus 2012)..
- SSEK Legal Consultants, "*The Bankruptcy/Insolvency Regime in Indonesia*" [http://www.ssek.com/download/document/Bankruptcy\\_-\\_Insolvency\\_Regime\\_in\\_Indonesia\\_169.pdf](http://www.ssek.com/download/document/Bankruptcy_-_Insolvency_Regime_in_Indonesia_169.pdf). Diakses pada 8 September 2017.
- Sugarda, P., *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 17, Januari 2002.
- Sularto. "*Perlindungan Hukum Kreditur Separatis dalam Kepailitan*", *MIMBAR HUKUM* Volume 24, Nomor 2 (Juni 2012).
- Sunarmi, RobertDedi Harianto, dan T. Keizerina Devi Azwar. "*Konsep Utang Dalam Hukum Hukum Kepailitan Dikaitkan Dengan Pembuktian Sederhana (Studi Putusan No: 04/PDT.SUS.PAILIT/2015/PN.NIAGA.JKT.PST)*", *USU Law Journal* Vol. 4 No. 4 (Oktober 2016).
- Sunarmi, *Tantangan Perubahan UU No 37 Tahun 2004*

*tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan Solusi nyata*, Makalah disampaikan pada kegiatan Diskusi Publik RUU Kepailitan dan PKPU yang diselenggarakan di Mercure Medan, BPHN, 2017.

Tansah, Eljana. “*Kedudukan Tagihan Buruh, Tagihan Pajak versus Kedudukan Kreditor Separatis dalam Kepailitan Perusahaan*”, Prosiding Seminar Nasional Kepailitan USAID in ACCE Project & AKPI, (makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kepailitan tentang Antisipasi Krisis Keuangan Kedua, Sudah Siapkah Pranata Hukum Kepailitan Indonesia?, Jakarta, 29 Oktober 2008).

The World Bank. “*Principles For Effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes*”. World Bank Group: Washington DC. (2016)

Tumbuan, Fred B. G.. “Konsep Dasar dan Aspek Hukum Kepailitan”, *Kepailitan dan Transfer Aset Secara Melawan Hukum* (20-22 Juli 2004).

Pangaribuan, Juanda. “*MK Pastikan Hak Pekerja dalam Kepailitan*”.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54d87b9cbe1da/mk-pastikan-hak-pekerja-dalam-kepailitan-broleh--juanda-pangaribuan->. Diakses pada 8 Oktober 2017.

Putriyanti, Erma Defiana dan Tata Wijayanti. “*Kajian Hukum Tentang Penerapan Pembuktian Sederhana Dalam Perkara Kepailitan Asuransi*”, *Mimbar Hukum* Volume 22, Nomor 3 (Oktober 2010).

R, Meir Elizabeth Batara. “*Paksa Badan (Gijzeling) Sebagai Upaya Pemaksa Terhadap Debitor Dalam Kepailitan*”. Tesis Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011. [http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=pene-litian\\_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku\\_id=53997](http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=pene-litian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=53997)

Rajak, Harry. “*Insolvency Practitioners in the United Kingdom*”.

[http://siteresources.worldbank.org/GILD/Resources/2\\_2\\_Rajak\\_EBRDAttachment2.pdf](http://siteresources.worldbank.org/GILD/Resources/2_2_Rajak_EBRDAttachment2.pdf). Diakses pada 2 Oktober 2017.

Rahayu, Sri. “*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerimaan Opini Audit Going Concern Pada Perseroan Manufaktur Publik*”, Jurnal Kajian Akuntansi, Volume 4, Nomor 2, Desember 2009. Hlm. 148.

United Nations Commission on International Trade Law, “*Model Law on Cross-Border Insolvency (1997)*”, *UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency*, [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/insolvency/1997Model.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/1997Model.html). Diakses pada 15 Oktober 2017.

United States Courts, *Process Bankruptcy Basics*, <http://www.uscourts.gov/services-forms/bankruptcy/bankruptcy-basics/process-bankruptcy-basics>. Diakses pada tanggal 1 November 2017.

W. Mulyasi. “Gizeling dalam Perkara Pajak”, diakses tanggal 15 Oktober 2017. [http://eprints.undip.ac.id/15739/1/Mulyatsih\\_Wahyumurti.pdf](http://eprints.undip.ac.id/15739/1/Mulyatsih_Wahyumurti.pdf)

Wignjosumarto Parwoto, *Catatan Kecil Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, dipresentasikan pada Seminar Nasional Kepailitan yang diselenggarakan Asosiasi Kurator dan Pengurus Indonesia (AKPI), 6 April 2017, JW Mariot, Jakarta.