

RESTRUKTURISASI UTANG*)

Oleh: Prof. Dr. Sutan Remy Sjahdeini, S.H.**)

Sebagai akibat terjadinya krisis moneter yang dimulai pertengahan 1997, baik sektor riil maupun sektor perbankan Indonesia menjadi sangat terpuruk. Utang-utang yang diperoleh para pengusaha dari perbankan nasional maupun perbankan internasional mengalami kemacetan dalam pelunasannya. Sampai sekarang sektor riil dan sektor perbankan masih belum juga dapat bangkit sebagaimana semula. Bagi kepentingan para *lenders* atau kreditor, terutama bank-bank dalam negeri dan bank-bank luar negeri, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 yang kemudian telah disahkan oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998. Undang-undang ini dikenal sebagai undang-undang tentang Kepailitan. Sekalipun undang-undang ini dicermati oleh masyarakat sebagai undang-undang yang lebih berorientasi kepada kepentingan kreditor, namun ternyata dalam implementasinya tidak juga memihak kepada para kreditor. Putusan-putusan Pengadilan Niaga banyak yang tidak memihak kepada kreditor.

Seyogianya hukum insolvensi atau *insolvency law* suatu negara, harus pula menyediakan lembaga hukum yang mengatur mengenai penyelamatan debitor dari dinyatakan pailit oleh Pengadilan karena keadaan keuangannya (*financial condition*) tidak mampu lagi membayar

-
- *) Makalah ini disajikan pada Praseminar Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerja sama dengan Komisi Hukum Nasional RI pada tanggal 31 Oktober dan 1 November 2002. di Aula Gedung BPHN. Jalan Mayjen Sutoyo. Cililitan. Jakarta Timur.
- **) Penulis adalah Chairman dari *Law Offices of REMY & DARUS*, President & CEO dari BUSINESS REFORM & RECONSTRUCTION CORPORATION (BRRC), mantan Direktur Bank BNI, Guru Besar Hukum Perbankan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Program Magister Hukum Universitas Indonesia, Program Magister Hukum Universitas Surabaya, Guru Besar Hukum Kepailitan pada Program Magister Kenotariatan Universitas Padjadjaran, Pengajar Tetap Hukum Perbankan pada Institut Bankir Indonesia, Anggota Tim Pakar Hukum DEPKEH & HAM, dan Konsultan Ahli Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

utang-utangnya sedangkan pada hakekatnya debitor masih memiliki prospek usaha yang baik. Caranya adalah dengan memberikan kesempatan kepada debitor yang bersangkutan untuk menjadwalkan kembali (*re-scheduling*) pembayaran utang-utangnya dengan atau tanpa disertai pemberian pembebasan sebagian utang pokok dan/atau sebagian atau seluruh bunga yang terutang. Bahkan kalau perlu memberikan utang baru kepada debitor tersebut. Dalam bahasa perbankan, pemberian fasilitas yang demikian itu disebut **restrukturisasi utang**.

Lembaga yang demikian itu dipunyai oleh *US Bankruptcy Code* dan dimuat sebagai *Chapter 11* dengan judul *Reorganization*. Di dalam beberapa tulisan, lembaga ini dikenal pula sebagai *Rehabilitation*. Dalam Undang-undang Kepailitan Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, terdapat satu bab khusus, yaitu Bab II, yang berjudul **Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang** atau PKPU. Tetapi isi atau ketentuan-ketentuan dari Bab II tentang PKPU itu jauh berbeda dengan *Chapter 11* tentang *Reorganization* dari *US Bankruptcy Code*. Bab II Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tidak berisi ketentuan-ketentuan mengenai restrukturisasi utang atau *reorganization*. Dalam bab tersebut tidak terdapat aturan-aturan mengenai restrukturisasi utang itu sendiri. Bab II tentang PKPU itu hanya memberikan kesempatan kepada debitor untuk mengajukan permohonan kepada pengadilan agar dapat melakukan negosiasi dengan para kreditor dalam jangka waktu tidak lebih dari 270 hari mengenai pelunasan utangnya dan bagaimana caranya mengajukan permohonan tersebut. Bab tentang PKPU itu hanya berisi ketentuan-ketentuan beracara tetapi tidak berisi ketentuan-ketentuan materiil yang harus diterapkan bagi restrukturisasi yang disepakati oleh debitor dan para kreditornya. Oleh karena itu, Bab II tentang PKPU dalam Undang-Undang Kepailitan tidak dapat dipakai untuk menjadi pedoman bagi debitor dan para kreditor dalam menyepakati dan mengimplementasikan restrukturisasi utang debitor. Bank-bank sebagai kreditor, **Prakarsa Jakarta** atau *The Jakarta Initiative* yang dibentuk oleh Pemerintah untuk menjadi lembaga perantara para debitor yang terdiri dari para pengusaha Indonesia dengan para kreditornya, terutama bank-bank luar negeri, dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang bertugas menyetatkan bank-bank yang berada di bawah pengelolannya, para pengusaha Indonesia sebagai para debitor, pada saat ini tidak memiliki pedoman yang seragam berupa ketentuan materiil menyangkut restrukturisasi

utang seperti yang dimiliki oleh Amerika Serikat dengan *Chapter 11*-nya. Oleh karena itu, maka Undang-Undang Kepailitan yang berlaku pada saat ini harus dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan mengenai Restrukturisasi Utang. Ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai restrukturisasi utang tersebut dapat diatur dengan membuat suatu undang-undang tersendiri maupun dapat diintegrasikan ke dalam Undang-Undang Kepailitan sebagaimana halnya dengan Amerika Serikat dengan *Bankruptcy Code*-nya.

Tim RUU Restrukturisasi Utang yang dibentuk oleh Menteri Kehakiman dan HAM, pada waktu itu adalah Prof. Dr. Muladi, S.H. telah selesai menyusun RUU tentang Restrukturisasi Utang dan Penyehatan Perseroan. Sekalipun sudah sejak 8 Mei 2001 Tim menyelesaikan tugas menyusun RUU tersebut tetapi sampai sekarang RUU tersebut belum ditindaklanjuti oleh Departemen Kehakiman dan HAM.

RUU tersebut pada hakekatnya merupakan satu kesatuan dengan RUU tentang Kepailitan yang rancangannya dibuat oleh suatu Tim lain yang juga dibentuk oleh Departemen Kehakiman dan HAM. Pada waktu kedua Tim ini dikoordinir oleh Prof. Dr. Romli Atmasasmita, S.H., LL.M., selaku Dirjen Hukum dan Perundang-undangan, direncanakan untuk mengharmonisasikan kedua RUU tersebut. Salah satu upaya harmonisasinya adalah dengan meniadakan Bab mengenai PKPU dalam RUU Kepailitan.

RUU tentang RUPP tersebut terdiri dari 22 Bab dan 166 pasal. RUU tentang RUPP tersebut dimaksudkan hanya berlaku bagi Debitor yang berbentuk perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia. Sedangkan apabila debitor adalah perorangan atau badan hukum lain selain perseroan terbatas, maka ketentuan mengenai PKPU di dalam RUU Kepailitan tidak berlaku. Setelah berlakunya undang-undang tersebut, dapat saja kelak dipertimbangkan untuk memperluas daya berlakunya. Artinya, undang-undang tersebut dapat juga kelak diberlakukan bagi Debitor yang berbentuk hukum lain, seperti koperasi, yayasan, dan lain-lain. Bahkan tidak mustahil untuk memberlakukan pula bagi Debitor perorangan dengan memberikan beberapa pengecualian dan melakukan penyesuaian atas beberapa ketentuan dalam undang-undang tersebut.

Di dalam RUU tentang RUPP tersebut berlaku beberapa asas, antara lain:

1. Proses restrukturisasi utang wajib ditempuh terlebih dahulu sebelum Debitor atau seorang Kreditor dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap Debitor melalui Pengadilan Niaga. Dengan kata lain, kepailitan harus merupakan *ultimum remedium*, yaitu kepailitan hanya ditempuh setelah Debitor dan para Kreditornya telah terlebih dahulu menempuh upaya restrukturisasi utang tetapi ternyata kemudian upaya tersebut tidak berhasil disepakati atau setelah terjadi kesepakatan implementasinya gagal di tengah jalan. RUU tentang Restrukturisasi Utang dan Penyehatan Perseroan mengambil sikap untuk menempatkan utusan pernyataan pailit dari Pengadilan Niaga sebagai *ultimum remedium* oleh karena akan banyak sekali pihak yang dirugikan apabila suatu perseroan dinyatakan pailit. Bukan hanya pemegang saham saja yang berkepentingan terhadap kelangsungan hidup perseroan, tetapi masih banyak pihak lain yang berkepentingan, bahkan pihak-pihak tersebut sangat menggantungkan hidupnya pada kelangsungan hidup perseroan tersebut. Pihak-pihak tersebut adalah:
 - a. Negara yang hidup dari pajak yang dibayar oleh Debitor.
 - b. Masyarakat yang memerlukan kesempatan kerja dari Debitor.
 - c. Masyarakat yang memasok barang dan jasa kepada Debitor.
 - d. Masyarakat yang tergantung hidupnya dari pasokan barang dan jasa Debitor, baik mereka itu selaku konsumen maupun selaku pedagang.
 - e. Para pemegang saham dari perseroan Debitor, lebih-lebih lagi apabila perseroan itu merupakan perseroan publik karena pada perseroan publik (perseroan terbuka) banyak pemegang saham yang merupakan investor publik.
 - f. Masyarakat penyimpan dana dari bank dalam hal yang dinyatakan pailit adalah bank.
 - g. Para pemegang polis dalam hal debitor merupakan perusahaan asuransi.
 - h. Masyarakat yang memperoleh kredit dari bank yang akan terpaksa mengalami kesulitan apabila banknya dinyatakan pailit.Dengan kata lain, kepentingan publik sangat dirugikan dengan adanya putusan pernyataan pailit oleh Pengadilan Niaga.

2. Restrukturisasi utang dilakukan berdasarkan kesepakatan antara Debitor dan semua Kreditor tanpa campur tangan pengadilan.
3. Restrukturisasi utang hanya bisa diajukan terhadap utang Debitor apabila menurut hasil Studi Kelayakan yang dibuat oleh Tim Konsultan Restrukturisasi yang independen terhadap utang debitor layak untuk dilakukan restrukturisasi, di samping Debitor menurut penilaian para Kreditornya memiliki itikad baik untuk melunasi utangnya dan memiliki sikap kooperatif terhadap para Kreditornya itu.
4. Restrukturisasi mengikat semua Kreditor, baik Kreditor yang ikut maupun yang tidak ikut dalam negosiasi untuk tercapainya kesepakatan mengenai restrukturisasi, baik Kreditor konkuren maupun Kreditor yang dijamin dengan Hak Jaminan, yaitu Gadai, Fidusia, Hak Tanggungan, dan Hipotik yang dibebankan pada Kapal Laut dengan bobot mati 20 m³ atau lebih dan pada pesawat terbang.

Apa kriteria yang dapat dipakai untuk menentukan kelayakan utang debitor untuk dapat diberikan fasilitas restrukturisasi utang? Menurut RUU tersebut, utang perseroan dianggap layak untuk dilakukan restrukturisasi apabila:

- a. perseroan masih memiliki prospek usaha yang baik untuk mampu melunasi utang atau utang-utang tersebut apabila perseroan diberi penundaan utang atau utang-utang tersebut dalam jangka waktu melebihi 8 (delapan) tahun, baik dengan atau tanpa diberi keringanan-keringanan persyaratan dan atau diberi tambahan utang baru; dan
- b. Kreditor diperkirakan akan memperoleh kesempatan pelunasan utang yang jumlahnya lebih besar melalui Restrukturisasi daripada apabila perseroan dinyatakan pailit; dan atau
- c. syarat-syarat utang berdasarkan Restrukturisasi menjadi lebih menguntungkan bagi Kreditor daripada apabila tidak dilakukan Restrukturisasi; dan
- d. di akhir masa implementasi Restrukturisasi, diperkirakan perseroan yang semula insolven menjadi solven kembali.

Maksud dan tujuan undang-undang ini ialah memberikan kesempatan kepada Debitor yang memiliki utang atau utang-utang kepada satu atau lebih Kreditor yang sudah dapat ditagih dan belum dapat diayar tetapi

usahanya masih memiliki prospek yang baik untuk memperoleh kelonggaran waktu yang wajar guna dapat melunasi utang atau utang-utangnya, baik dengan atau tanpa memperbaharui syarat-syarat perjanjian kredit dan atau memperoleh utang baru, dan upaya tersebut merupakan upaya alternatif bagi penyelesaian utang selain melalui kepailitan sehingga Debitor dapat terus menjalankan usahanya sebagai suatu *going concern*.

Restrukturisasi utang dapat ditempuh dengan cara melakukan satu atau lebih bentuk-bentuk sebagai berikut:

- a. Penjadwalan kembali pelunasan utang (*rescheduling*); termasuk pemberian masa tenggang (*grace period*) yang baru atau pemberian *moratorium* kepada Debitor.
- b. Persyaratan kembali perjanjian utang (*reconditioning*).
- c. Pengurangan jumlah utang pokok (*hair cut*).
- d. Pengurangan atau pembebasan jumlah bunga yang tertunggak, denda, dan biaya-biaya lain.
- e. Penurunan tingkat suku bunga.
- f. Pemberian utang baru.
- g. Konversi utang menjadi modal perseroan (*debt to equity conversion*).
- h. Penjualan aset yang tidak produktif atau yang tidak langsung diperlukan untuk kegiatan usaha perseroan Debitor untuk melunasi utang.
- i. Pengambilalihan utang, baik sebagian maupun seluruhnya, oleh pihak lain yang dengan pengambilalihan itu menggantikan kedudukan Debitor sebagai Debitor pengganti untuk jumlah utang yang diambil alih.
- j. Penggantian dan atau penambahan penjamin (*guarantor*).
- k. Konversi utang dengan surat utang yang dapat dipindahtangankan (*negotiable*), baik surat utang jangka menengah maupun jangka panjang (*convertible bond*).
- l. Penambahan modal oleh pemegang saham lama atau pemegang saham baru melalui penempatan langsung (*direct placement*) atau melalui bursa saham (*public offering*).

- m. Bentuk-bentuk lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Upaya restrukturisasi utang dapat ditempuh dengan atau tanpa upaya melakukan penyehatan atau restrukturisasi terhadap perseroan sebagai perusahaan. Upaya penyehatan perseroan tersebut dapat ditempuh dengan cara melakukan salah satu atau lebih bentuk-bentuk sebagai berikut.

- a. Perubahan strategi perseroan.
- b. Perubahan visi perseroan.
- c. Perubahan struktur organisasi perseroan.
- d. Perubahan budaya perusahaan.
- e. Pemasangan baru atau perubahan teknologi yang digunakan.
- f. Penggantian anggota direksi dan komisaris perseroan.
- g. Perubahan dan atau penambahan ketentuan-ketentuan dalam Anggaran Dasar perseroan.
- h. Pembuatan atau perubahan sistem dan prosedur perseroan.
- i. Penggabungan (*merger*) dengan perseroan lain.
- j. Peleburan (*consolidation*) dengan perseroan lain.
- k. Akuisisi sebagian saham (*acquisition of stock*) oleh pihak lain.
- l. Tindakan-tindakan lain yang bertujuan untuk menyehatkan perseroan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja keuangan dan kinerja bisnis perseroan.

Pada saat ini RUU tentang Kepailitan yang dimaksudkan sebagai pengganti dari Faillissementsverordening jo. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 telah diajukan oleh pemerintah ke DPR tetapi tanpa menyertakan RUU tentang Restrukturisasi Utang dan Penyehatan Perseroan. Dengan kata lain, RUU tentang Restrukturisasi Utang dan Penyehatan Perseroan tersebut pada saat ini terkatung-katung dan tidak jelas nasibnya. Nasib RUU tersebut terpulang kepada Departemen Kehakiman dan HAM, dalam hal ini adalah terpulang kepada Dirjen Hukum dan Perundang-undangan dan kepada Menteri Kehakiman sendiri.