



EKSISTENSI, FUNGSI, DAN TUJUAN HUKUM

**Dalam
Perspektif Teori
dan Filsafat
Hukum**

Dalam Rangka Memperingati 80 Tahun Guru Kami
PROF. DR. FRANS LIMAHELU, S.H., LL.M.



■ EDITOR
OEMAR MOECHTHAR

EKSISTENSI, FUNGSI, DAN TUJUAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF TEORI DAN FILSAFAT HUKUM
Dalam Rangka Memperingati 80 Tahun Guru Kami
PROF. DR. FRANS LIMAHELU, S.H., LL.M.

Edisi Pertama

Copyright © 2020

ISBN 978-623-218-420-6
15.5 x 23 cm
xxvi, 390 hlm
Cetakan ke-1, Februari 2020

Kencana. 2020.1208

Editor

Oemar Moechthar

Desain Sampul

Suwito

Tata Letak

Endang Wahyudin
& Euis Nuraini

Penerbit

KENCANA

Jl. Tamba Raya No. 23 Rawamangun · Jakarta 13220
Telp: (021) 478-64657 Faks: (021) 475-4134

Divisi dari PRENADAMEDIA GROUP

e-mail: pmg@prenadamedia.com

www.prenadamedia.com

INDONESIA

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

DAFTAR KONTRIBUTOR

- Adriano
- Airin Gondokusumo
- Alfiah Sabrina
- Almas Sidda Bahiya
- Basuki Rekso Wibowo
- Christiani Widowati
- Didik Sasono Setyadi
- Doni Budiono
- Ellyne Dwi Poespasari
- Habib Adjie
- Herlambang P. Wiratraman
- Ida Bagus Abhimantara
- Isyrofah Amaliyah Achmad
- Julianda Rosyadi
- M. Arief Amrullah
- M. Hadi Shubhan
- Mohammad Saleh
- Peter Mahmud Marzuki
- Prawitra Thalib
- Putra Gunawan Simanjuntak
- Rahmi Jened
- Riza Alifianto Kurniawan
- Shoimatuz Zahro'
- Soelistyowati
- Trisadini Prasastinah Usanti
- Vincentius Gegap Widyantoro
- William Tandya Putra

Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H., C.N.

*Staf Pengajar di Departemen Hukum Administrasi Negara,
Fakultas Hukum Universitas Airlangga*

Abstrak

Perkembangan hukum kepailitan di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat pesat dalam kurun waktu 20 tahun terakhir sejak adanya reformasi hukum kepailitan pada tahun 1998. Pesatnya perkembangan hukum kepailitan tersebut terbukti antara lain dari jumlah kuantitas penyelesaian permohonan kepailitan di pengadilan niaga. Hal yang perlu diteliti di dalam perkembangan kepailitan tersebut yaitu fungsi penggunaan instrumen hukum kepailitan yang mengalami pergeseran pula. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (doktrinal) dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil penelitian ditemukan terjadinya perkembangan fungsi penggunaan instrumen hukum kepailitan dari yang semula hanya untuk menyelesaikan debitur yang asetnya tidak mampu atau tidak cukup membayar utang menjadi instrumen hukum untuk menagih utang dan bahkan sebagai instrumen pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan lain.

Kata kunci: fungsi hukum, hukum kepailitan, reformasi hukum kepailitan

A. PENDAHULUAN

Hukum kepailitan di Indonesia mengalami perkembangan yang pesat sejak 1998 setelah terjadinya reformasi ketatanegaraan. Reformasi tatanan politik dan kenegaraan yang terjadi pada 1998 di Indonesia, mengubah banyak hal, termasuk tatanan ekonomi dan hukum. Dengan meminjam tipologi yang dikemukakan oleh Philip Seznick,¹ reformasi hukum pasca 1998, banyak yang mengarah pada hukum yang responsif dan bahkan hukum yang otonom dibandingkan dengan tatanan hukum pada masa Orde Baru dan juga

¹ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2008, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row, h. 14.

Salah satu reformasi pada bidang hukum yang terkait dengan aspek ekonomi adalah hukum kepailitan. Reformasi bidang hukum kepailitan ini, mengubah secara fundamental prinsip-prinsip dalam penanganan kepailitan dan penyelesaian kepailitan.² Terdapat dua kali reformasi hukum kepailitan di Indonesia, yaitu pada tahun 1998 dengan dikeluarkannya UU No. 4 Tahun 1998 dan yang kedua pada 2004 dengan dikeluarkannya UU No. 37 Tahun 2004. Kedua undang-undang tersebut mengatur mengenai kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang. Kedua undang-undang tersebut mengubah secara progresif mengenai filosofi fungsi dan tujuan hukum kepailitan yang telah ada sebelumnya.

Reformasi hukum di bidang kepailitan ini sangat efektif untuk menyelesaikan penanganan kepailitan dan penyelesaian pengurusan harta pailit. Sebelum 1998, selama kurun waktu kurang lebih 50 tahun sejak kemerdekaan Indonesia, perkara kepailitan yang ditangani oleh pengadilan sangat sedikit sekali, data yang ada hanya menunjukkan sekitar 150 perkara, yang berarti jika dirata-rata hanya satu perkara kepailitan dalam satu tahun seluruh Indonesia. Sementara setelah adanya reformasi hukum kepailitan, penanganan kepailitan melonjak tajam, khususnya untuk dua pengadilan kepailitan, yaitu Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta dan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya. Di tahun 1999, Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam satu tahun saja menangani sejumlah 100 perkara. Pada 2017 Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menangani sebanyak 230 perkara. Adapun Pengadilan Negeri Surabaya, pada 2017 menangani sebanyak 59 perkara. Jadi dapat disimpulkan, terjadi kenaikan di atas 300 kali setelah adanya reformasi hukum kepailitan tersebut.

UU Kepailitan 1998 telah mengubah paradigma mendasar mengenai fungsi dan tujuan kepailitan, dengan cara mengubah beberapa ketentuan seperti persyaratan kepailitan, kurator kepailitan, pembentukan pengadilan khusus, hukum acara, dan mekanisme pengurusan dan pemberesan harta pailit. Perubahan paradigma dasar tersebut dalam praktiknya juga menjadikan fungsi penggunaan kepailitan berkembang, dari yang semula hanya bertujuan untuk melikuidasi aset debitur yang secara total tidak cukup untuk membayar seluruh jumlah utang-utangnya, kemudian kepailitan berkembang sebagai instrumen hukum penagihan utang dan bahkan sebagai instrumen untuk melakukan eksekusi putusan pengadilan lain terkait dengan bayar-membayar.

² M. Hadi Shubhan, 2019, *Hukum Kepailitan : Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group, h. 7-9.

menarik untuk diikuti, oleh karena instrumen hukum keperdataan umum banyak menemukan kendala dalam penerapannya di pengadilan. Oleh karena itu, dalam artikel ini akan membahas mengenai perkembangan deregulasi UU Kepailitan di Indonesia serta, perkembangan fungsi penggunaan instrumen hukum kepailitan dalam praktik di pengadilan.

B. PEMBAHASAN

1. Perkembangan Regulasi Kepailitan Tahun 1998 dan 2004

Hukum kepailitan mengalami perkembangan yang sangat pesat setelah dilakukan deregulasi UU Kepailitan. Deregulasi UU Kepailitan telah dilakukan sebanyak dua kali, yaitu pada tahun 1998 dengan diundangkannya UU No. 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan Menjadi Undang-Undang, serta pada tahun 2004 dengan diundangkannya UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1998 mengatur banyak perubahan konsep dasar mengenai kepailitan. *Pertama*, UU Kepailitan 1998 membentuk peradilan yang khusus menangani kepailitan, yaitu pengadilan niaga yang berada di lingkungan pengadilan negeri. Pembentukan peradilan khusus ini sangat efektif untuk penanganan permohonan kepailitan dan penanganan perselisihan dalam proses pengurusan dan pemberesan harta pailit, atau yang dikenal dengan gugatan lain-lain. Dengan adanya peradilan khusus ini, maka penanganan kepailitan menjadi prioritas untuk ditangani oleh pengadilan khusus tersebut oleh karena pengadilan khusus tersebut hanya menangani kepailitan saja dan tidak menangani perkara yang lain. Dengan peradilan khusus pula, maka konsekuensinya hakim-hakim yang dijadikan majelis untuk menangani juga hakim-hakim khusus yang telah lulus sertifikasi hakim kepailitan serta memperoleh berbagai pendidikan dan pelatihan di bidang kepailitan.

Kedua, UU Kepailitan 1998 mengubah jenis kurator yang semula kurator hanya kurator negara yaitu balai harta peninggalan (BHP), menjadi ditambah kurator swasta yaitu orang-perorangan swasta (pada umumnya advokat dan akuntan) yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi kurator. Kebijakan baru ini juga sangat mendorong pihak-pihak yang berkepentingan untuk menggunakan instrumen kepailitan dalam penyelesaian utang piutang

wa BRP selaku kurator negara mengalami banyak kendala dalam pelaksanaan tugasnya mengurus dan membereskan harta pailit. Kendala tersebut, antara lain, kompetensi aparaturnya yang kurang memadai, birokrasi pemerintahan yang sangat rumit, birokrasi keuangan yang sangat rigid, birokrasi atasan bawahan yang sangat instruktif, birokrasi sarana dan prasarana yang sangat rigid, serta hal lain yang sejenisnya.

Ketiga, UU Kepailitan 1998 mengubah persyaratan materiel untuk mengajukan permohonan pailit. UU Kepailitan ini memudahkan syarat permohonan pailit dibandingkan dengan peraturan kepailitan sebelumnya. Peraturan Kepailitan sebelumnya mensyaratkan adanya keadaan berhenti membayar dari debitur, sedangkan UU Kepailitan 1998 tidak mensyaratkan adanya keadaan berhenti membayar dari debitur, melainkan hanya mensyaratkan adanya satu utang yang tidak dibayar lunas dan memiliki minimal dua kreditur. Perubahan syarat ini juga mengubah persyaratan pembuktian formil yaitu dengan pembuktian yang sederhana. Pembuktian sederhana dapat dimaknai bahwa syarat materiel permohonan pailit secara kasat mata (*prima facie evidence*) telah terpenuhi dan hakim wajib mengabulkan permohonan pailit tersebut.

Keempat, UU Kepailitan 1998 memberikan batasan jangka waktu yang singkat untuk persidangan permohonan pailit, yakni dalam jangka waktu 30 hari sejak permohonan pailit tersebut didaftarkan di pengadilan niaga, maka hakim harus memutuskan paling lambat 30 hari tersebut. Pembatasan waktu 30 hari bagi hakim untuk memutuskan perkara kepailitan, merupakan perubahan yang revolusioner di bidang peradilan ini. Hal ini karena biasanya persidangan perkara perdata di pengadilan negeri tidak pasti berapa lama akan diselesaikan, dan rata-rata perkara perdata di pengadilan negeri memakan waktu di atas satu tahun. Dengan pembatasan waktu ini maka perkara kepailitan sangat cepat, efektif, dan efisien. Hal ini mendorong para pemangku kepentingan untuk memanfaatkan penyelesaian utang piutang melalui jalur kepailitan, dibanding melalui gugatan pada jalur perkara perdata biasa. Di samping pembatasan jangka waktu tersebut, UU Kepailitan 1998 juga memangkas tahapan upaya hukum dalam peradilan kepailitan, di mana upaya hukum banding di pengadilan tinggi ditiadakan, dan langsung dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung atau peninjauan kembali di Mahkamah Agung. Penghapusan upaya hukum banding di pengadilan tinggi sangat menghemat waktu dan biaya penyelesaian kepailitan ini. Biasanya penyelesaian perkara di tingkat banding akan memakan waktu kurang lebih 1 tahun, sehingga dengan peniadaan upaya banding tersebut, waktu penyelesaian dapat dipangkas menjadi singkat.

dan kewajiban pembayaran utang, dari semula maksimal 1,5 tahun ditambah perpanjangan 1,5 tahun (total 3 tahun atau setara dengan 1000 hari) menjadi 45 hari ditambah perpanjangan, total maksimal 270 hari. Perubahan jangka waktu ini dimaksudkan untuk mempercepat penyelesaian kepailitan melalui restrukturisasi utang sehingga memberikan kepastian hukum bagi semua pemangku kepentingan. Apabila jalan restrukturisasi tersebut tidak memperoleh kesepakatan dengan para krediturnya, maka debitur langsung dinyatakan pailit. Kepailitan debitur karena tidak adanya perdamaian dalam PKPU tidak ada upaya hukum kasasi atau peninjauan kembali ke Mahkamah Agung, melainkan putusan pailit tersebut langsung *final and binding*.

Sistem kepailitan yang menyerahkan pilihan pada kreditur untuk menentukan apakah debitur itu direorganisasi ataukah dipailitkan, mirip dengan yang dianut dalam sistem di Amerika Serikat, yang berbeda dengan sistem yang ada di Eropa. Menurut Alan Schwartz bahwa sistem hukum kepailitan di Amerika Serikat berbeda dengan negara-negara di Eropa dalam menangani perusahaan yang mengalami kesulitan finansial. Jika ada suatu perusahaan penting mengalami kesulitan finansial, sistem di Eropa pada umumnya menyikapinya dengan memberikan subsidi agar perusahaan tersebut dapat keluar dari kesulitan finansialnya. Dengan kata lain, pemerintah masih turut campur dalam menangani masalah kesulitan finansial yang dialami oleh perusahaan. Adapun sistem kepailitan di Amerika Serikat menyerahkan masalah penyelesaian pembayaran utang debitur kepada mekanisme tuntutan pasar (kreditur). Para kreditur yang akan menentukan apakah pembayaran utang perusahaan yang mengalami kesulitan finansial ditempuh dengan likuidasi atau diberikan reorganisasi utang. Jika terbukti perusahaan tersebut tidak lagi memiliki dana penyokong kegiatan usaha, maka perusahaan diarahkan untuk menempuh jalur kepailitan atau likuidasi.³

Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 mengubah beberapa hal baik yang sebelumnya belum diubah dalam UU Kepailitan 1998 maupun memperbaiki apa yang sudah diubah dalam UU Kepailitan 1998. *Pertama*, UU Kepailitan 2004 menegaskan makna utang dalam hukum kepailitan adalah utang dalam arti yang luas, yang tidak hanya mencakup perjanjian utang piutang saja, khususnya utang dalam perjanjian kredit perbankan, melainkan bahwa utang adalah setiap kewajiban yang timbul dari perjanjian maupun dari undang-undang. Sebelum adanya UU Kepailitan 2004, terdapat polemik mengenai cakupan utang tersebut, yakni terdapat dua interpretasi baik dari

³ Alan Schwartz, 2005, "A Normative Theory of Business Bankruptcy", *Virginia Law Review*, Vol. 91 No. 119, h. 1200.

bahwa utang di sini berarti utang yang timbul dari perjanjian utang piutang yang berupa sejumlah uang. Kelompok ini menginterpretasikan utang dalam arti sempit, sehingga tidak mencakup prestasi yang timbul sebagai akibat adanya perjanjian di luar perjanjian utang piutang.

Kedua, UU Kepailitan 2004 menegaskan bahwa kreditur yang dapat mengajukan permohonan pailit adalah semua jenis kreditur, baik kreditur separtaris, kreditur preferen, maupun kreditur konkuren. Sebelumnya masih tidak tegas apakah kreditur separatis boleh mengajukan permohonan pailit ataukah tidak boleh, karena mengingat kreditur separatis sudah memegang jaminan kebendaan sehingga untuk apa mengajukan kepailitan. Kreditur separatis dibolehkan mengajukan kepailitan oleh karena meskipun telah memiliki jaminan kebendaan namun sering kali jaminan kebendaan tersebut tidak cukup untuk melunasi piutang yang dimilikinya, ditambah lagi hukum jaminan kebendaan di Indonesia masih belum kuat implementasi eksekusinya. Dengan melalui mekanisme kepailitan tersebut, hak-hak kreditur separatis justru lebih terjamin pelaksanaan eksekusi benda jaminannya. Hal ini karena, setelah debitur dinyatakan pailit, kreditur separatis masih diberi waktu selama dua bulan untuk mengeksekusi sendiri terhadap benda jaminan tersebut dan meskipun dalam waktu dua bulan tersebut kreditur separatis belum dapat melaksanakan eksekusi sendiri tersebut, maka kurator yang akan mengeksekusi benda jaminan tersebut dan hasil penjualan benda jaminan tersebut tetap diprioritaskan untuk membayar utang debitur terhadap kreditur separatis yang bersangkutan.

Ketiga, UU Kepailitan 2004 menegaskan apa yang dimaksud dengan pembuktian sederhana dalam hukum acara kepailitan di persidangan, yaitu bahwa yang dimaksud dengan "fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana" adalah adanya fakta dua atau lebih kreditur dan fakta utang yang telah jatuh waktu dan tidak dibayar. Adapun perbedaan besarnya jumlah utang yang dialihkan oleh pemohon pailit dan termohon pailit tidak menghalangi dijatuhkannya putusan pernyataan pailit. Pembuktian sederhana sangat strategis dalam persidangan permohonan pailit di pengadilan. Pengadilan sering kali memutus menolak permohonan pailit dengan alasan pembuktian tidak sederhana. Hal ini akan menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum.

Keempat, UU Kepailitan 2004 mempertegas makna kepentingan umum yang menjadi dasar bagi pihak kejaksaan untuk mengajukan pailit terhadap debitur. Sebelumnya dalam UU Kepailitan 1998, tidak menegaskan apa yang dimaksud dan apa cakupan dari kepentingan umum tersebut. Dalam UU Kepailitan 2004 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan "kepenting-

masyarakat luas, misalnya: debitur melarikan diri, debitur menggelapkan bagian dari harta kekayaan, debitur mempunyai utang kepada BUMN atau badan usaha lain yang menghimpun dana dari masyarakat, debitur mempunyai utang yang berasal dari penghimpunan dana dari masyarakat luas, debitur tidak beriktikad baik atau tidak kooperatif dalam menyelesaikan masalah utang piutang yang telah jatuh waktu, atau dalam hal lainnya menurut kejaksaan merupakan kepentingan umum.

Kelima, UU Kepailitan 2004 menegaskan bahwa permohonan kepailitan terhadap debitur tidak akan terhalang oleh klausul arbitrase yang tercantum dalam kontrak yang dibuat oleh para pihak. Dalam UU Kepailitan 1998 tidak diatur apakah kreditur dapat mengajukan permohonan pailit terhadap debiturnya, jika dasar perjanjian antar para pihak diatur di dalamnya mengenai klausul arbitrase. Tidak diaturnya ketentuan ini menimbulkan ketidakpastian hukum di dalam pelaksanaannya.

Keenam, UU Kepailitan 2004 mengatur hal yang baru adalah bahwa PKPU dapat pula diajukan oleh kreditur. Ketentuan sebelumnya yang boleh mengajukan PKPU adalah hanya debitur saja, sedangkan kreditur tidak diberi hak dan wewenang untuk mengajukan PKPU terhadap debitur. Pemberian wewenang kepada kreditur untuk mengajukan PKPU terhadap debitur menyebabkan meningkatnya permohonan PKPU.

Ketujuh, UU Kepailitan 2004 mengatur pelibatan kreditur separatis dalam pengambilan putusan perdamaian di antara para kreditur. Pada UU Kepailitan 1998, yang terlibat dalam pengambilan putusan perdamaian hanyalah kreditur konkuren saja, tanpa melibatkan kreditur separatis. Keterlibatan kreditur separatis dalam perdamaian PKPU dimaksudkan agar perdamaian yang telah disepakati dalam PKPU dapat dilaksanakan oleh debitur. Apabila kreditur separatis tidak dilibatkan dalam perdamaian, maka debitur akan sulit melaksanakan perdamaian tersebut karena kemungkinan sebagian besar asetnya telah dijamin pada kreditur separatis. Harta yang dijamin tersebut akan sulit digunakan jika masih dalam kekuasaan kreditur separatis, dan bahkan kemungkinan kreditur separatis akan mengeksekusi benda jaminannya tersebut. Dengan adanya keterlibatan kreditur separatis ini, maka kreditur separatis akan terikat oleh perdamaian yang telah disahkan tersebut. Ketentuan ini sangat berarti bagi debitur untuk tetap eksis dengan menjalankan kesepakatan yang telah dituangkan dalam perdamaian sehingga usaha debitur dapat tetap berlangsung sesuai dengan rencana-rencana yang telah dibuatnya tersebut.

UU Kepailitan 1998 mengubah persyaratan materiel untuk mengajukan permohonan pailit. UU Kepailitan ini memudahkan syarat permohonan pailit dibandingkan dengan peraturan kepailitan sebelumnya. Peraturan Kepailitan sebelumnya mensyaratnya adanya keadaan berhenti membayar dari debitur, sedangkan UU Kepailitan 1998 tidak mensyaratkan adanya keadaan berhenti membayar dari debitur, melainkan hanya mensyaratkan adanya satu utang yang tidak dibayar lunas dan memiliki minimal dua kreditur. Perubahan syarat ini juga mengubah persyaratan pembuktian formil yaitu dengan pembuktian yang sederhana. Pembuktian sederhana dapat dimaknai bahwa syarat materiel permohonan pailit secara kasat mata telah terpenuhi dan hakim wajib mengabulkan permohonan pailit tersebut.

UU Kepailitan 1998 dan 2004 yang menghilangkan syarat adanya keadaan berhenti membayar dari debitur berarti bahwa kepailitan digunakan sebagai pranata untuk semudah-mudahnya memfailitkan subjek hukum tanpa ada pertimbangan solvabilitas perusahaan serta karakteristik dari kesulitan keuangan perusahaan, tanpa harus debitur tersebut telah berhenti sama sekali melakukan kewajiban dalam pembayaran utang. Argumentasi yuridis terhadap proposisi tersebut dibuktikan yaitu ketentuan yang mensyaratkan keadaan debitur yang “dalam keadaan berhenti membayar” diganti dengan “utang yang tidak dibayar lunas”. Ketentuan “dalam keadaan berhenti membayar” memiliki makna bahwa debitur sudah dalam keadaan tidak membayar sama sekali atau berhenti sama sekali membayar utangnya. Jika debitur masih melakukan pembayaran utangnya kepada para krediturnya kendatipun pembayaran utang tersebut hanya sebagian kecil dari kewajiban (angsuran) utang yang seharusnya atau membayar pada sebagian krediturnya, maka debitur tersebut tidak dapat dikatakan sedang dalam keadaan berhenti membayar.

Filosofi dari ketentuan UU Kepailitan yang lama (peraturan kepailitan peninggalan kolonial) yang mensyaratkan kepailitan adalah keadaan berhenti membayar adalah bahwa dalam keadaan berhenti membayar menandakan bahwa debitur sudah tidak dapat lagi melanjutkan usahanya karena kesulitan keuangan dan benar-benar telah berhenti membayar serta tidak mampu membayar utangnya walaupun hanya sebagian kecil dari (angsuran) utangnya tersebut. Adapun UU Kepailitan 1998 mengubah menjadi “tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih”.

Dalam UU Kepailitan 2004 mensyaratkan utang yang dijadikan dasar pailit adalah utang yang tidak dibayar lunas. Ketentuan “tidak membayar lunas” memiliki arti bahwa utang/angsuran utang tidak dibayar lunas dan

gian dari kewajiban seharusnya, maka ia masuk kategori “tidak membayar lunas” karenanya memenuhi salah satu syarat untuk dimohonkan pailit. Ketentuan ini lahir karena berdasarkan penelitian, banyak debitur yang beriktikad buruk yang untuk menghindari dipailitkan, maka dengan cara membayar hanya sebagian kecil saja. Dengan ketentuan ini pula berarti bahwa UU Kepailitan tidak memberikan ruang gerak sedikitpun terhadap debitur yang mempunyai persoalan dengan pembayaran utangnya untuk melakukan restrukturisasi terhadap skema pembayaran utang.

Penyerderhanaan persyaratan kepailitan tersebut merupakan paradigma baru dalam kepailitan modern. Teori kepailitan klasik sering mensyaratkan adanya keadaan insolvensi bagi debitur, yaitu keadaan di mana harta debitur tidak cukup untuk membayar semua utang-utang debitur, yang berarti bahwa utang debitur jauh lebih banyak dari harta debitur. Alan Schwartz mengatakan bahwa hukum kepailitan dibentuk pertama sekali untuk memecahkan masalah pembayaran utang dari debitur yang mengalami kesulitan membayar utangnya sementara debitur memiliki banyak kreditur (*collective execution*) dan hartanya tidak mencukupi untuk membayar seluruh utangnya.⁴ Sistem hukum kepailitan Indonesia tidak menganut konsep insolvensi dalam permohonan kepailitannya, karena tidak mensyaratkan adanya *insolvency test*. Peniadaan syarat *insolvency test* ini, sangat memberikan kemudahan dan percepatan dalam pengajuan permohonan pailit.

3. Perkembangan Fungsi Kepailitan sebagai Alat Menagih Utang

Dalam konteks hukum di Indonesia, kepailitan digunakan sebagai instrumen hukum bagi orang atau perusahaan yang gagal membayar kewajiban utangnya pada pihak lain. Kegagalan membayar tersebut bisa jadi ada keterkaitannya dengan kebangkrutan dan kesulitan keuangan dari debitur, dapat pula kepailitan tersebut sama sekali tidak terkait dengan kebangkrutan dan kesulitan keuangan dari debitur. Kepailitan di Indonesia hanya ditujukan kepada debitur karena keengganan dari debitur untuk memenuhi kewajiban membayar utang tersebut dan tidak dikaitkan dengan kebangkrutan, kesulitan keuangan, atau solvabilitas aset dan keuangan. Tindakan tidak membayarnya debitur tersebut dilatarbelakangi oleh banyak hal. Adakalanya debitur tidak dapat membayar utangnya karena kesulitan keuangan dalam jangka pendek maupun karena debitur mengalami kebangkrut-

⁴ Ibid.

kesulitan keuangan mengalami kebangkrutan, tetapi debitur tidak melakukan pembayaran karena ketidakmauannya untuk itu. Ketidakmauan debitur untuk melakukan pembayaran pun, dapat dilatarbelakangi karena suatu iktikad baik, dan dapat pula karena suatu iktikad buruk.

Ketidakmauan debitur untuk melakukan pembayaran dikarenakan landasan iktikad baik dari debitur, misalnya, debitur yang menghentikan melakukan prestasi dalam suatu kerja sama karena pihak lawan belum memenuhi prestasi yang seharusnya dilakukan lebih dahulu atau tidak memenuhi syarat-syarat yang mestinya harus dipenuhi. Kasus seperti ini misalnya pada kasus kepailitan yang menimpa PT Dwimas Andalan Bali yang diputus pailit oleh pengadilan, di mana PT Dwimas Andalan Bali menghentikan pembayaran pada pihak mitra, yakni, PT Karsa Industama Mandiri, karena oleh PT Karsa Industama Mandiri dianggap lalai memenuhi prestasi dalam penyelesaian pemasangan peralatan kelistrikan pada bangunan hotelnya.⁵ Demikian pula kasus permohonan PKPU yang menimpa PT Mahkota Sentosa, di mana PT Mahkota Sentosa tidak mau membayar tagihan yang diajukan oleh PT RTL dan PT ICK, karena tagihan tersebut tidak memenuhi persyaratan yang diharuskan seperti kewenangan penandatanganan kontrak kerja sama periklanan dan lainnya. Dalam perkara PT Mahkota Sentosa, pengadilan menolak permohonan PKPU tersebut.⁶

Ketidakmauan debitur untuk melakukan pembayaran dapat pula karena memang iktikad buruk dari debitur itu sendiri. Debitur tidak melakukan pembayaran bukan karena tidak mampu yang disebabkan adanya kesulitan keuangan, dan bukan pula karena pihak lawan tidak memenuhi kewajibannya yang harus ditunaikan sebelumnya, melainkan karena wanprestasi murni. Kasus seperti ini banyak terjadi di perkara kepailitan di Indonesia, seperti pada kasus PKPU dan kepailitan PT Amanah Bersama Umat (ABU Tours).⁷ ABU Tours telah lalai tidak melakukan kewajibannya sebagai agen *tour* ibadah haji dan umrah, padahal para pelanggannya sudah membayar uang untuk itu. Demikian pula kasus kepailitan PT KSP Jateng Mandiri, di mana PT. KSP Jateng Mandiri tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada para anggota koperasi yang menanamkan uangnya dalam rangka kerja sama simpan pinjam uang dan investasi.⁸

⁵ Lihat dalam Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya dengan No. Perkara: 20/PAILIT/2011/PN.Niaga. Sby.

⁶ Lihat dalam Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan No. Perkara: 68/Pdt.Sus/PKPU/2018/PN.Niaga.Jkt.Pst.

⁷ Lihat dalam Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Makassar dengan No. Perkara: 04/Pdt.Sus.PKPU.Pailit/2018/PN.Niaga.Mks.

⁸ Lihat dalam Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Semarang dengan No. Perka-

perkembangan dari semua sebagai alat untuk membereskan harta debitur yang tidak mencukupi untuk membayar semua utang-utangnya, menjadi berfungsi pula sebagai mekanisme penagihan utang. Kepailitan di sini bukan hanya sebagai mekanisme jalan keluar terhadap debitur yang mengalami kesulitan keuangan, debitur yang mengalami kebangkrutan, maupun debitur yang sedang insolven (yakni memiliki utang yang lebih besar dari asetnya), melainkan berfungsi lain tersebut. Hal ini tentu berbeda dengan beberapa negara yang menekankan bahwa kepailitan adalah mekanisme untuk penyelesaian terhadap debitur yang telah mengalami persoalan solvabilitas sehingga menjadi insolven, seperti di negara Amerika Serikat, Inggris, dan Hongkong. Sehingga di negara tersebut, selalu mensyaratkan *insolvency test* sebelum diperiksa kepailitannya. Adapun di Indonesia tidaklah demikian, karena sama sekali tidak mensyaratkan adanya insolvensi untuk debitur dipailitkan. Di Indonesia, tidak melihat apakah perbuatan debitur yang tidak melakukan pembayaran itu karena ketidakmampuan ataukah karena ketidakmauan.

Fungsi hukum kepailitan di Indonesia yang tidak melihat apakah perbuatan debitur yang tidak melakukan pembayaran itu karena ketidakmampuan ataukah karena ketidakmauan, itu hampir sama dengan kepailitan yang berlaku di Belanda saat ini. Peter J.M. Declercq menekankan bahwa kepailitan di Belanda lebih ditujukan kepada debitur yang tidak membayar utang-utangnya kepada para krediturnya. Tidak membayarnya debitur tersebut tidak perlu diklasifikasikan bahwa apakah ia benar-benar tidak mampu melakukan pembayaran utangnya tersebut ataukah karena tidak mau membayar kendatipun ia memiliki kemampuan untuk itu. Lebih detailnya Peter J.M. Declercq⁹ menyatakan:

"A bankruptcy petition has to state facts and circumstances that constitute prima facie evidence that the debtor has ceased to pay its debts. This is considered to be the case if there are at least two creditors, one of who, has a claim which is due and payable and which the debtor cannot pay, refuses to pay, or simply does not pay."

Tiadanya syarat kepailitan mengenai adanya keadaan insolvensi, dapat terlihat dari ketentuan syarat permohonan pailit yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 8 ayat (4) UU Kepailitan Indonesia. Ketentuan tersebut hanya mensyaratkan dua hal ditambah satu hal. Dua hal tersebut adalah

ra: 13/Pdt.Sus-Pailit/2018/PN.Niaga.Smg jo. No. 7/Pdt.Sus-PKPU/2016/PN.Smg.

⁹ Peter J.M. Declercq, 2002, *Netherlands Insolvency Law: The Netherlands Bankruptcy Act and the Most Important Legal Concept*, The Hague: T.M.C. Asser Press, h. 63.

nimal dua kreditur. Adapun satu hal lagi adalah sistem pembuktian dalam kepaillitan yang menggunakan sistem pembuktian sederhana. Dalam Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 8 ayat (4) UU Kepaillitan tersebut sama sekali tidak mensyaratkan adanya ketidaksolvenan (insolven) debitur.

4. Perkembangan Fungsi Hukum Kepaillitan untuk Mengeksekusi Putusan Pengadilan

Di samping kepaillitan berkembang fungsinya sebagai instrumen hukum untuk menagih utang, dalam perkembangannya, kepaillitan dapat berfungsi pula sebagai tindak lanjut eksekusi putusan pengadilan yang tidak dijalankan secara sukarela oleh pihak yang kalah dalam sengketa. Putusan pengadilan yang *inkracht* tersebut digunakan sebagai bukti adanya utang yang tidak dibayar dan telah jatuh waktu serta dapat ditagih.

Problema eksekusi putusan pengadilan di Indonesia, khususnya bidang keperdataan, telah lama menjadi isu penegakan hukum di Indonesia. Banyak putusan pengadilan yang di samping telah menempuh waktu yang lama untuk sampai pada putusan yang memiliki kekuatan hukum yang pasti, juga tidak mudah untuk dilaksanakan sesuai dengan perintah yang ada dalam putusan pengadilan tersebut. Hal ini tentu akan membuat kepastian hukum di Indonesia mengalami kemunduran yang luar biasa, yang pada gilirannya akan menimbulkan *multiplier effect* pada bidang lain seperti iklim investasi dan perekonomian secara luas.

Penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui sistem pengadilan hubungan industrial (PHI) misalnya, sering menemukan banyak kendala di dalam proses maupun hasilnya. Kendala tersebut antara lain jangka waktu proses penyelesaian yang lama. Penelitian yang dilakukan oleh lembaga bantuan hukum (LBH) Jakarta yang meneliti sejumlah 2.993 putusan dari tahun 2006 s.d. 2013, menemukan terdapat salah satu putusan perselisihan hubungan industrial yang sampai memakan waktu 2.611 hari (7 tahun).¹⁰ Lamanya proses penyelesaian perselisihan ini tentu akan sangat merugikan pihak pekerja, karena kepastian hukum yang lama akan menggantung kejelasan status maupun hak dari pekerja.

Kendala yang lain yang dihadapi pekerja dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial di PHI adalah sulitnya mengeksekusi putusan akhir

¹⁰ Muhammad Isnun, et al., 2014, *Membaca Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia (Penelitian Putusan-Putusan Mahkamah Agung pada Lingkup Pengadilan Hubungan Industrial 2006-2013)*, Jakarta: LBH Jakarta, h. 56.

tersebut mendapatkan apa yang sudah menjadi haknya. Kemenangan di PHI hanyalah kemenangan di atas kertas karena buruh masih harus menunggu lama sampai haknya didapat. Untuk mendapatkan haknya sebagaimana yang telah diputus oleh PHI, maka buruh harus mengajukan eksekusi melalui pengadilan negeri yang membutuhkan waktu, persyaratan, dan biaya tersendiri. Kendala yang dihadapi pekerja dalam menyelesaikan perselisihan dengan pengusaha melalui mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial tersebut, menyebabkan pekerja mencari alternatif upaya hukum lain. Salah satu upaya hukum lain yang cenderung digunakan oleh pekerja adalah mengajukan permohonan pailit terhadap perusahaan dengan dasar tidak dibayarnya hak-hak normatif pekerja yang seharusnya dibayar oleh perusahaan akan tetapi oleh perusahaan tidak dibayar. Hak-hak normatif pekerja yang tidak dibayar oleh perusahaan, antara lain seperti tidak dibayarnya upah pekerja dan tidak dibayarnya kompensasi yang menjadi hak pekerja ketika terjadi pemutusan hubungan kerja.

Dalam praktik di pengadilan, sudah terdapat putusan pengadilan niaga yang memutus pailit atau PKPU yang berujung pailit yang diajukan oleh pekerja terhadap perusahaan karena perusahaan tidak membayar hak-hak normatif yang menjadi hak pekerja. Hak normatif pekerja yang tidak dibayar tersebut dikualifikasi sebagai utang yang merupakan salah satu syarat permohonan pailit. Putusan pengadilan tersebut adalah dalam perkara permohonan PKPU oleh sejumlah pekerja terhadap Perusahaan PT Gema Ista Raya, Pasuruan, Indonesia.¹² Sejumlah pekerja mengajukan permohonan PKPU terhadap perusahaan karena tidak membayar hak pekerja, yaitu upah yang tertunggak, tunjangan hari raya, dan pesangon PHK. Kewajiban perusahaan untuk membayar hak-hak pekerja tersebut bahkan telah ada putusan pengadilan hubungan industrial yang telah *inkracht van gewijsde*, namun perusahaan tetap tidak memenuhi pembayaran hak-hak para pekerja tersebut.

Dalam kasus PKPU PT Gema Ista Raya tersebut oleh hakim pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya dipandang telah memenuhi persyaratan permohonan pailit, yaitu perusahaan tidak membayar utang yang berupa hak-hak pekerja, serta memiliki minimal dua kreditur karena yang mengajukan permohonan PKPU lebih dari dua pekerja. Demikian pula hakim berpendapat bahwa permohonan PKPU tersebut telah memenuhi persyaratan pembuktian sederhana, oleh karena di samping telah ada nota dari pegawai pengawas ketenagakerjaan juga telah ada putusan dari PHI yang

¹¹ *Ibid.*, h. 5.

¹² Lihat dalam Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya dengan No. Perkara: 15/PDT-SUS.PKPU/2017/PN.NIAGA.SBY.

perorangan, hukum acara kepailitan/PKPU yang cepat dan singkat termasuk upaya hukumnya, serta masa PKPU yang lebih singkat. Tujuan penggunaan instrumen hukum kepailitan dalam praktiknya di peradilan mengalami perkembangan setelah adanya deregulasi UU Kepailitan 1998 dan 2004, dari yang semula tujuan kepailitan adalah untuk melikuidasi aset debitur yang tidak cukup untuk membayar seluruh utang-utangnya pada para kreditur sehingga tidak terjadi saling mendahului antar-kreditur, menjadi bertujuan pula untuk sekadar alat bagi kreditur untuk menagih utang yang tidak dibayar oleh debitur dan bahkan dapat pula digunakan untuk melakukan eksekusi putusan pengadilan lain yang terkait bayar membayar yang tidak secara sukarela dilakukan oleh debitur.

Dalam lapangan hukum pidana pun, instrumen hukum kepailitan dapat dijadikan sarana untuk mengeksekusi putusan pidana khususnya perintah yang terkait dengan harta kekayaan yang terkait dalam tindak pidana. Ada satu kasus kepailitan yang diajukan oleh kejaksaan dengan latar belakang untuk melaksanakan salah satu amar putusan, yaitu kepailitan PT Qurnia Subur Alam Raya sebagaimana dalam putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 23/Pdt.Sus/Pailit/2013/PN.Niaga.Jkt.Pst. Permohonan pailit oleh pihak kejaksaan (Keksaan Cibadak Sukabumi di Jawa Barat) terhadap PT. Qurnia Subur Alam Raya dan HM Ramli Araby berawal dari Putusan Pengadilan Negeri Cibadak No. 69/Pid.B/2003/PN.Cbd. Tanggal 30 Juli 2003 yang menjatuhkan vonis pidana terhadap HM Ramli Araby selaku Presiden Direktur PT Qurnia Subur Alam Raya yang terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana menghimpun dana investasi dari masyarakat tanpa izin dari pimpinan Bank Indonesia yang dilakukan secara bersama-sama dan berlanjut. Salah satu perintah dalam putusan hakim pidana tersebut adalah memerintahkan agar semua barang bukti dilelang dengan harga yang pantas untuk kemudian hasilnya segera dikembalikan kepada para investor secara adil dan berimbang. Permohonan pernyataan pailit demi kepentingan umum digunakan oleh kejaksaan Cibadak untuk mengeksekusi putusan perkara pidana tersebut, dengan pertimbangan banyaknya jumlah aset sebagai barang bukti, khususnya aset tanah yang tersebar di beberapa lokasi yang letaknya relatif berjauhan, serta tuntutan dari 6.478 kreditur untuk segera mendapatkan pembayaran.

C. PENUTUP

Perkembangan hukum kepailitan di Indonesia telah mengalami perkembangan yang sangat pesat sejak adanya deregulasi UU Kepailitan. Deregulasi UU kepailitan dilakukan dua kali, yaitu pada tahun 1998 dengan diundangkannya UU No. 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan Menjadi Undang-Undang, serta pada tahun 2004 dengan diundangkannya UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Materi deregulasi UU Kepailitan Tahun 1998 dan 2004 yang merupakan perubahan mendasar mengenai konsep dan paradigma kepailitan, adalah mengenai penyederhanaan

perorangan, hukum acara kepailitan/PKPU yang cepat dan singkat termasuk upaya hukumnya, serta masa PKPU yang lebih singkat. Tujuan penggunaan instrumen hukum kepailitan dalam praktiknya di peradilan mengalami perkembangan setelah adanya deregulasi UU Kepailitan 1998 dan 2004, dari yang semula tujuan kepailitan adalah untuk melikuidasi aset debitur yang tidak cukup untuk membayar seluruh utang-utangnya pada para kreditur sehingga tidak terjadi saling mendahului antar-kreditur, menjadi bertujuan pula untuk sekadar alat bagi kreditur untuk menagih utang yang tidak dibayar oleh debitur dan bahkan dapat pula digunakan untuk melakukan eksekusi putusan pengadilan lain yang terkait bayar membayar yang tidak secara sukarela dilakukan oleh debitur.

D. KESAN DAN PESAN

Prof. Frans Limahelu merupakan guru saya baik ketika di S-1 maupun di S-3, di bidang filsafat hukum. Saya terkesan dengan integritas beliau sepanjang hayat, juga terkesan pendidikan beliau pada waktu mengambil LL.M di salah satu universitas terbaik di dunia pada saat ini dan juga sampai saat ini, yaitu Universitas Columbia, USA. Kesan yang lain adalah konsistensi beliau di bidang filsafat hukum sejak dahulu zaman saya masih belajar filsafat hukum di S-1 maupun juga di S-3, serta sekarang menjadi asisten beliau dalam mengasuh filsafat hukum di S-3. Beliau sangat berbakat dan mumpuni di bidang filsafat hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Declercq, Peter J.M. 2002, *Netherlands Insolvency Law, The Netherlands Bankruptcy Act and The Most Important Legal Concept*, The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Isnu, Muhammad. et.al. 2014, *Membaca Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia (Penelitian Putusan-Putusan Mahkamah Agung Pada Lingkup Pengadilan Hubungan Industrial 2006-2013)*, Jakarta: LBH Jakarta.
- Nonet, Philippe. Philip Selznick. 2008, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row.
- Schwartz, Alan. 2005, "A Normative Theory of Business Bankruptcy", *Virginia Law Review*, Vol. 91, No. 119.
- Shubhan, M. Hadi. 2019, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik Di Peradilan*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group.

EKSISTENSI, FUNGSI, DAN TUJUAN HUKUM



DALAM PERSPEKTIF TEORI DAN FILSAFAT HUKUM

Dalam Rangka Memperingati 80 Tahun Guru Kami
PROF. DR. FRANS LIMAHELU, S.H., LL.M.

Prof. Dr. Frans Limahelu, S.H., LL.M., merupakan salah seorang Guru Besar Emiritus Fakultas Hukum Universitas Airlangga, dalam matakuliah Filsafat Hukum maupun Metode dan Teknik Perancangan Perundang-undangan (MTPU). Meskipun Prof. Frans 10 tahun yang lalu telah menikmati suasana purna tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil, namun sebagai akademisi, rasanya beliau tidak pernah merasa pensiun. Terbukti hingga saat ini, beliau masih tetap menjalani dan menikmati profesinya sebagai akademisi. Tulisan yang berhasil dihimpun dalam buku ini merupakan kontribusi para kolega dosen, para praktisi/profesi, maupun para sahabat beliau. Mereka para alumnus Program S-1, S-2, maupun S-3 Fakultas Hukum Universitas Airlangga, maupun yang berasal dari kampus lain. Judul berbagai tulisan dalam buku ini sangat beragam sesuai dengan latar belakang keahlian dan perspektif masing-masing kontributor naskah. Hal itu tidak menjadi soal, justru menggambarkan keberagaman pemikiran yang sejatinya saling melengkapi satu sama lain. Keberagaman tersebut sejalan dengan karakter pemikiran Prof. Frans sebagai seorang akademisi, yang selalu terbuka dan toleran terhadap keberagaman pemikiran dan pandangan tentang hukum.



Penerbit
PRENAMEDIA GROUP
[DIVISI KENCANA]
Email: pmg@prenadamedia.com
<http://www.prenadamedia.com>

