

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pailit adalah suatu keadaan di mana debitor tidak mampu untuk melakukan pembayaran terhadap utangnya dari para kreditornya¹. Hukum Kepailitan telah ada sejak zaman Romawi lebih dari 2000 tahun yang lalu tepatnya 118 SM². Kepailitan adalah jalan keluar dari persoalan hutang yang sifatnya komersial.³ Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disingkat UUK) dalam Pasal 1 Angka (1) menyebutkan bahwa kepailitan adalah “Sita umum atas semua kekayaan debitor pailit yang pengurusannya dan pemberesannya dilakukan oleh kurator di bawah pengawasan hakim pengawas sebagaimana diatur dalam undang-undang ini”.

Berdasarkan sifat kepailitan yang merupakan sita umum tersebut maka demi hukum saat hakim memutus pailit segala sesuatu yang berhubungan dengan harta kekayaan / harta pailit harus dihentikan baik secara tentative atau secara definitif.⁴ Hal tersebut juga sesuai dengan Pasal 1131 KUHPerdara yang menormakan prinsip *paritas creditorium* dari kepailitan.

Menurut Peter J.M. Declercq tidak dibayarnya utang dapat diakibatkan oleh ketidakmampuan dari debitor (*inability to pay*) atau juga dapat juga disebabkan oleh ketidakmauan dari debitor (*unwillingness to pay*) terhadap

¹ M. Hadi Shubhan, Hukum Kepailitan Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan, Kencana, Jakarta, 2008. h.1.

² Epstein et al, Bankruptcy, St. Paul, Minn: West Publishing Co. 1993. h. 1.

³ M. Hadi Shubhan, *Op. Cit*, h.2.

⁴ *Ibid*, h 168.

utangnya.⁵ Hukum kepailitan di Indonesia sendiri bukanlah hal yang baru. Hal tersebut berawal dari zaman Pemerintah Hindia Belanda dimana diterbitkannya hukum positif yang mengatur tentang kepailitan dan lembaga kepailitan yaitu *Failisements Verordening* yang diatur dalam *staatsblad* 1905 Nomor 217 *junto Staatsblad* 1906 Nomor 348 yang mulai berlaku pada tanggal 1 November 1906.⁶ Pada tahun 1998 setelah era kemerdekaan, Indonesia mengalami gejolak ekonomi yang mengakibatkan banyak perusahaan mengalami keuangan yang tidak stabil sehingga dirasa perlu suatu aturan pembaharuan tentang kepailitan untuk penyelesaian utang piutang yang memberikan rasa adil baik bagi kreditor maupun debitor, Pemerintah Indonesia pada tanggal 22 April 1998 menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 yang selanjutnya melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, PERPU tersebut diubah dan ditetapkan menjadi Undang-Undang. Kemudian dalam praktiknya, penggunaan Undang-Undang kepailitan tersebut ditemukan banyak kelemahan, salah satunya tentang konsep utang dan dalam banyak kasus kepailitan digunakan sebagai sarana kreditor untuk menagih hutang bukan sebagai instrumen jalan keluar dari persoalan ketidakmampuan debitor membayar utangnya⁷, sehingga puncaknya pada tahun 2004 pemerintah menerbitkan UUK.

Sudah lebih dari 15 tahun UUK tetap eksis dan belum mengalami perubahan terhadap prinsip serta norma yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut karena masih dianggap memberikan kepastian hukum dan relevan

⁵ Ibid, H. 4.

⁶ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Kepailitan Di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Kencana, Jakarta, 2018, H 2.

⁷ M. Hadi Shubhan, *Op. Cit*, h. 12.

terhadap iklim bisnis di Indonesia saat ini. Terkait dengan iklim bisnis di Indonesia, pada tahun 2020 pemerintah menerbitkan suatu Undang-Undang yang bertujuan untuk memudahkan iklim bisnis di Indonesia yang dikenal dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) dimana di dalamnya merubah 79 Undang-Undang yang tujuannya untuk memudahkan iklim bisnis di Indonesia, kemudian karena UU Kepailitan yang saat ini ada dianggap masih relevan sehingga tidak termasuk dalam Undang-Undang yang dirombak melalui UU Cipta Kerja tersebut.

Terkait dengan UU Cipta Kerja pemerintah memiliki semangat untuk memperbaiki sistem perizinan dan menarik investasi untuk masuk ke dalam negeri. Dalam Undang-Undang tersebut banyak ditemukan hal baru salah satunya mengenai pembentukan *Sovereign Wealth Fund* (SWF) oleh Pemerintah berdasarkan Pasal 165 UU Cipta Kerja dalam upaya pemerintah pusat untuk meningkatkan investasi dan penguatan ekonomi. SWF yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan Pasal 165 UU Cipta Kerja memiliki nama Lembaga Pengelola Investasi (LPI) atau *Indonesia Investment Authority* (INA) yang berbentuk badan hukum di Indonesia dan bertujuan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai asset secara jangka panjang dalam rangka pembangunan berkelanjutan.

Sovereign Wealth Fund dapat melakukan investasi baik secara langsung maupun tidak langsung bahkan juga diperbolehkan bekerjasama dengan pihak

lain.⁸ Praktik pembentukan lembaga seperti ini sebenarnya sudah banyak di berbagai negara beberapa contohnya adalah Singapura yang memiliki SWF bernama Temasek dan juga Malaysia yang memiliki SWF bernama Khazanah Nasional Berhad yang memiliki peran memberikan support dalam berbagai proyek infrastruktur strategis di Malaysia.⁹

Jauh sebelum pembentukan Lembaga Pengelola Investasi sebagai SWF melalui UU Cipta Kerja, pemerintah mulai mengatur skema investasi oleh pemerintah pusat melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimana dibentuknya satuan kerja sementara berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 1005/KMK.05/2006. Kemudian berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/KMK.01/2007 dibentuk lembaga baru yang mengatur tentang investasi pemerintah bernama Pusat Investasi Pemerintah (PIP) yang berada di bawah naungan Menteri Keuangan. Kemudian Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Investasi Pemerintah membentuk Badan Investasi Pemerintah yang kemudian diterbitkan kembali Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah hingga pada tahun 2015, Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015 dalam Pasal 23 A Ayat (1) menyebutkan bahwa seluruh investasi pemerintah

⁸ Vincent Lingga, "Indonesia's Planned \$5b Sovereign Wealth Fund Raises Question", The Jakarta Post (Online), 2021 <https://www.thejakartapost.com/amp/academia/2020/10/26/indonesiasplanned-5b-sovereign-wealth-fund-raises-questions.html>, diakses pada 16 September 2021

⁹ Sulaeman, "Tak Ingin Ketinggalan dari Malaysia, Pemerintah Bentuk Sovereign Wealth Fund", dalam <https://m.liputan6.com/bisnis/read/4423370/takingin-ketinggalan-dari-malaysia-pemerintah-bentuk-lembagapengelola-investasi>, diakses pada 16 September 2021

pusat dialihkan kepada PT. Sarana Multi Infrastruktur.¹⁰ Selanjutnya Pemerintah membentuk Komite Investasi Pemerintah (KIP) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah dan yang terbaru Pemerintah membuat LPI berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi.

Dalam pembentukan Lembaga Pengelola Investasi tersebut pemerintah mengatur pelaksanaannya menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2020 tentang Modal Awal Lembaga Pengelola Investasi yang menyebutkan bahwa modal awal lembaga ini sebesar Rp 15 Triliun melalui Penyertaan Modal Negara yang kemudian melalui Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi diubah modal awalnya menjadi Rp 75 Triliun dan modal tersebut terpisah dari asset negara. Dalam Pasal 7 Ayat (1) PP Nomor 74 Tahun 2020 menyebutkan bahwa LPI berwenang untuk:

“Dalam melaksanakan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, LPI berwenang untuk:

- a. melakukan penempatan dana dalam instrument keuangan;*
- b. menjalankan kegiatan pengelolaan aset;*
- c. melakukan kerja sama dengan pihak lain termasuk entitas dana perwalian (trust fund);*
- d. menentukan calon mitra Investasi;*
- e. memberikan dan menerima pinjaman; dan/atau*
- f. menatausahakan asset”*

Berdasarkan karakteristik bahwa modal yang dimiliki terpisah dari aset negara dan juga kewenangannya terletak di ranah hukum privat maka LPI adalah Badan Hukum Privat karena keuangannya dipisahkan dari keuangan negara.¹¹

¹⁰ Putu Samawati dan Sinta Paramita Sari, “The Privilege of The Indonesia Investment Authority in Indonesia Omnibus Law on Job Creation”, *Jurnal Cita Hukum*, Volume 9 No. 1 Th. 2021, April 2021, h. 81.

¹¹ *Ibid*, h 85.

Menurut N.E Algra dan Soedikno Mertokusumo karakteristik dari badan hukum privat adalah dalam hubungan hukumnya didasarkan atas asas otonomi pihak-pihak atau subyek-subyek yang kedudukannya setara, subyek antara individu atau pemerintah dapat menjadi subjek dari inisiatif untuk membela hak-hak mereka oleh para pihak sendiri, hukum adalah pelengkap / tidak menarik, meskipun beberapa memaksanya.

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 juga menyebutkan beberapa keistimewaan dari LPI yang salah satunya dalam Pasal 72 Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan:

1. *LPI tidak dapat dipailitkan, kecuali dapat dibuktikan LPI dalam kondisi insolven.*
2. *Pembuktian kondisi insolven sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan insolvency test oleh lembaga independen yang ditunjuk Menteri Keuangan.*
3. *Beban biaya yang timbul sebagai akibat dari penunjukan lembaga independen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditanggung oleh pemohon pailit.*

Berangkat dari keistimewaan tersebut bahwa jika ingin memohonkan pailit Lembaga Pengelola Investasi maka berdasarkan Pasal 72 PP No. 74 Tahun 2020 harus dilakukan *insolvency test*, maka timbul pertanyaan karena jika berdasarkan Undang-Undang kepailitan yang berlaku saat ini yaitu UUK dalam Pasal 2 Ayat (1) menyebutkan syarat pailit yaitu:

“Debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya”

Pasal 2 Ayat (1) tersebut hanya mensyaratkan 2 hal yaitu, adanya utang yang tidak dibayar lunas yang telah jatuh tempo dan adanya 2 kreditor saja. Kemudian dalam pasal tersebut tidak lagi memberikan persyaratan lain lagi

sehingga dengan adanya Peraturan Pemerintah yang wajib melakukan *insolvency test* untuk mempailitkan LPI memberikan kekaburan hukum terkait syarat pailit yang terdapat dalam UUK. Karena di dalam UUK tidak mensyaratkan adanya *insolvency test* oleh lembaga independen dan insolvensi yang dimaksud dalam UUK diatur pada Pasal 178 Ayat (1) UUK yaitu:

“Jika 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”

Insolvency test adalah uji kemampuan terhadap debitor dalam rangka pembayaran utangnya dimana cakupan dari tes ini adalah menguji arus kas perusahaan dan menguji neraca perusahaan.¹² Penggunaan *Insolvency test* sudah banyak dilakukan dalam kepailitan di beberapa negara. Salah satunya di Amerika Serikat melalui *Bankruptcy Reform Act 1978* atau biasa disebut *Bankruptcy Code* yang menganggap *Insolvency test* ini sangat penting karena untuk menentukan apakah debitor yang berbadan hukum tersebut solven atau tidak. Kembali pada syarat pailit di Indonesia yang tidak menyebutkan syarat lain selain pada Pasal 2 Ayat (1) UUK akan tetapi dalam satu Peraturan Pemerintah mengenai Lembaga Pengelola Investasi yang merupakan perwujudan dari UU Cipta Kerja yang menyebutkan syarat berupa *Insolvency Test* dalam proses mempailitkan lembaga tersebut maka penulis menemukan adanya disinkronisasi norma mengenai syarat

¹² M. Hadi Shubhan, “Insolvency Test: Melindungi Perusahaan Solven yang Beritikad Baik dari Penyalahgunaan Kepailitan”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 33 No. 1 Th 2014, h. 17.

pailit dalam kedua peraturan tersebut dan dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam kepailitan.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Pada penelitian ini penulis menarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Karakteristik entitas Lembaga Pengelola Investasi;
2. Kewajiban penyertaan hasil *Insolvency Test* dalam pengajuan kepailitan terhadap Lembaga Pengelola Investasi sesuai PP No. 74 Tahun 2020.

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Dengan menelaah latar belakang dan perumusan masalah di atas, dapat dikemukakan beberapa tujuan dari pelaksanaan penelitian yang berjudul **“AKIBAT HUKUM DISINKRONISASI NORMA KEPAILITAN LEMBAGA PENGELOLA INVESTASI”** yaitu sebagai berikut:

1. Menganalisis karakteristik badan hukum Lembaga Pengelola Investasi berdasarkan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi.
2. Menganalisis kesesuaian aturan syarat kepailitan dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU dengan PP No 74 Tahun 2020 terkait Lembaga Pengelola Investasi.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembacanya, yaitu diantaranya:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konsep, teori dan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya berkaitan dengan hukum kepailitan di Indonesia tentang adanya *Insolvency Test*.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan juga memberikan sumbangan pemikiran ataupun saran bagi para ahli hukum, aparat penegak hukum, praktisi tentang aturan-aturan hukum kepailitan di Indonesia guna mewujudkan penerapan hukum yang lebih baik lagi.

1.5 METODE PENELITIAN

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penelitian ini akan menggunakan penelitian hukum (*legal research*). Penelitian hukum adalah suatu bentuk penelitian untuk menemukan kebenaran koherensi, dan di lain arti adalah apakah aturan hukum telah selaras dengan norma hukum, serta apakah ada suatu norma perintah atau larangan yang selaras oleh prinsip hukum yang berlaku, serta apakah tindakan orang telah selaras oleh norma-norma hukum atau prinsip-prinsip hukum yang berlaku.¹³

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 47.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini agar dapat memecahkan masalah pada isu hukum di atas yaitu:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini adalah pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan berkaitan kepada isu hukum yang sedang diteliti.¹⁴ Perundang-Undangan yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Burgerlijk Wetboek
- b. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2020 tentang Modal Awal Lembaga Pengelola Investasi
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 111 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Lembaga Pengelola Investasi.
- g. Keputusan Presiden Nomor 128/P 2020 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Pemilihan Calon Anggota Dewan Pengawas Lembaga Pengelola Investasi dari Unsur Profesional

¹⁴ *Ibid.* h.133.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini adalah pendekatan yang digunakan dengan mendasar terhadap doktrin-doktrin maupun pandangan yang telah ada serta masih dalam tahap perkembangan dalam ilmu hukum.¹⁵ Dengan digunakannya pendekatan ini penulis berharap dapat menemukan konsep, teori, asas dan gagasan yang baru serta sejalan dengan ilmu hukum terhadap isu hukum disinkronisasi norma kepailitan pada Lembaga Pengelola Investasi.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan berupa norma hukum dan peraturan perundang-undangan Negara Indonesia yang berlaku dimana memiliki keterkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini. Peraturan perundang-undangan yang akan digunakan oleh penulis sebagaimana diuraikan pada sub-sub Bab di atas antara lain:

1. Burgerlijk Wetboek
2. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2020 tentang Modal Awal Lembaga Pengelola Investasi.

¹⁵ *Ibid.* h. 136.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 111 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Lembaga Pengelola Investasi.

7. Keputusan Presiden Nomor 128/P 2020 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Pemilihan Calon Anggota Dewan Pengawas Lembaga Pengelola Investasi dari Unsur Profesional

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang akan penulis gunakan untuk dapat membantu menyelesaikan isu hukum dalam penelitian ini berupa pendapat hukum, buku hukum, jurnal hukum, artikel ilmiah yang semuanya berkaitan dengan penelitian ini.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam rangka pengumpulan bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan yaitu terhadap bahan hukum primer akan didapatkan melalui website dari Lembaran Negara serta website dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) dari seluruh instansi yang berkaitan. Kemudian terhadap bahan hukum sekunder akan didapatkan melalui buku, artikel yang berasal dari jurnal-jurnal, media online, dan skripsi terkait, serta penulis akan mencari bahan bacaan yang memiliki relevansi dengan pembahasan isu-isu hukum yang akan diteliti oleh penulis.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini akan dilakukan dengan metode analisis normatif. Bahan hukum yang telah dikumpulkan akan dianalisa sesuai dengan pembahasan dalam penelitian ini, yaitu Disinkronisasi Norma Kepailitan Pada Lembaga Pengelola Investasi. Hal ini juga akan memudahkan penulis dalam menarik kesimpulan dari analisis bahan hukum tersebut.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis menggunakan pembagian sistematika penulisan menjadi 4 bab pokok bahasan. Pembagian keempat bab tersebut adalah sebagai berikut:

Bab I, yaitu menjelaskan tentang pendahuluan dari penelitian ini yang akan memberikan gambaran dan pengetahuan umum mengenai judul penelitian yang akan diteliti oleh penulis. Selain ini bab 1 ini juga berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II, menjelaskan tentang rumusan masalah yang pertama mengenai karakteristik entitas Lembaga Pengelola Investasi sehingga dapat diajukan Kepailitan atau tidak.

Bab III, menjelaskan tentang rumusan masalah yang kedua yaitu kewajiban penyertaan hasil *Insolvency Test* dalam pengajuan kepailitan terhadap Lembaga Pengelola Investasi sesuai PP No. 74 Tahun 2020

Bab IV, merupakan penutup yang akan memberikan kesimpulan dari kegiatan penelitian dan riset yang dilakukan pada bab-bab sebelumnya serta

penulis akan memberikan saran kepada pemerintah atau pembentuk undang-undang terkait akibat hukum disinkronisasi norma kepailitan pada Lembaga Pengelola Investasi.