

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan perekonomian Indonesia berkembang dengan sangat baik sesaat setelah mendeklarasikan kemerdekaannya, salah satunya didorong oleh sektor perdagangan dan industri sehingga Indonesia dikenal sebagai Macan Asia. Julukan ini tidak selamanya melekat pada Indonesia, sejak krisis moneter yang berkepanjangan terjadi di Indonesia kisaran tahun 1997-1998 pertumbuhan perekonomian di Indonesia menjadi lesu, krisis ini dinilai sebagai krisis ekonomi terparah di Asia yang menimbulkan dampak negatif di bidang ekonomi dan perdagangan. Krisis moneter ini ditandai dengan terus melemahnya bursa saham dan nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing. Hal ini terjadi karena adanya utang luar negeri dan saat itu Indonesia hanya memfokuskan kebijakan untuk pembangunan di sektor ekonomi tanpa ada kebijakan di bidang hukum. Beberapa faktor penyebab krisis moneter berkepanjangan adalah dianutnya sistem devisa bebas tanpa pengawasan, tingkat depresiasi rupiah yang relatif rendah, tidak dapat membayar utang luar negeri swasta, permainan spekulasi asing, tidak konsistennya kebijakan fiskal dan moneter, membesarnya defisit neraca berjalan, penanaman modal asing yang tidak memberikan keuntungan, *International Monetary Fund* (selanjutnya disebut IMF) yang menunda pengucuran dana bantuan, adanya

spekulasi domestik dan timbulnya krisis kepercayaan sebagaimana disampaikan Lepi T. Tarmidi pada pidato pengukuhan Guru Besar Madya pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Dampaknya, Indonesia mengalami keterpurukan dalam berbagai sektor seperti menurunnya nilai tukar rupiah, investasi yang tidak berjalan dengan baik, banyak usaha yang tidak bisa dijalankan sebagaimana mestinya, kenaikan bahan-bahan pokok, juga banyaknya debitor yang tidak mampu membayar utang kepada kreditor dan berakibat pada terpuruknya perusahaan yang dimilikinya kemudian mengalami kebangkrutan. Penyebab debitor tidak membayar utang atau berhenti membayar utang, pertama karena debitor tidak mau membayar utang dan kedua karena debitor memang tidak mampu membayar utang. Ketidakmampuan debitor ini bisa dikarenakan debitor tidak memiliki harta yang *liquid* dan hanya memiliki aset tidak bergerak, dimana pencairan aset ini membutuhkan waktu yang lama.

Sejak terjadi krisis moneter, Indonesia baru menyadari urgensi hukum kepailitan. IMF memberi bantuan dana kepada Indonesia untuk menangani krisis moneter dengan syarat Indonesia harus mereformasi hukum dan peradilan, terutama hukum kepailitan untuk menyelesaikan permasalahan akibat krisis moneter karena hukum di Indonesia masih merupakan warisan dari zaman Belanda, sebagaimana pendapat Stacey Steele dalam buku 1 seri kepailitan yang ditulis Elyta Ras Ginting (2018:40). Demi kelangsungan berusaha di Indonesia serta untuk melindungi para kreditor maka pemerintah berupaya untuk mengatasi hal tersebut dengan mengeluarkan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Kepailitan. Peraturan ini merupakan produk hukum kepailitan pertama yang dikeluarkan pemerintah Indonesia dalam mengatasi permasalahan kepailitan.

Dilihat dari sejarahnya, pengaturan kepailitan utamanya dibuat untuk melindungi hak kreditor supaya piutangnya dapat dibayarkan oleh debitor, namun disisi lain juga untuk melindungi harta debitor supaya tidak dilakukan penjarahan oleh kreditor tertentu yang mengharap pelunasan atas utang debitor. Pengaturan kepailitan di Indonesia selalu ditinjau dan dilakukan perubahan untuk keberlangsungan dan kemudahan serta untuk mendapatkan kepastian hukum bagi masyarakat. Pengaturan kepailitan merupakan realisasi dari Pasal 1131 dan 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUH Perdata). Saat ini kepailitan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU KPKPU), dalam penerapannya beberapa Pasal dalam UU KPKPU menjadi perhatian karena sudah tidak sesuai dengan keadaan dalam masyarakat dan diagendakan akan dilakukan perubahan, salah satunya akan dilakukan perubahan mengenai syarat pengajuan permohonan kepailitan. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut NA RUU KPKPU) (BPHN, 2018)

menawarkan adanya penambahan syarat pengajuan permohonan kepailitan berkaitan dengan batas minimum utang.

Alasan ditawarkannya penambahan ini dalam NA RUU KPKPU karena dalam beberapa perkara kepailitan terdapat permohonan pailit dengan utang yang sedikit dan dirasa tidak sebanding dengan resiko terhadap usaha debitor setelah dinyatakan pailit, pada umumnya setelah debitor dinyatakan pailit maka tingkat kepercayaan masyarakat terhadap debitor yang bersangkutan akan berkurang sehingga berpengaruh pada kelanjutan usaha debitor setelah dinyatakan pailit. Rumusan syarat batas minimum utang ini hanya mengikat bagi kreditor yang akan mengajukan permohonan kepailitan dan tidak berlaku bagi debitor. Debitor tetap dapat mengajukan permohonan kepailitan tanpa batas minimum utang karena debitor dianggap mengetahui kemampuannya dalam pembayaran utang kepada para kreditor, namun dalam pengajuannya debitor harus mendapat persetujuan dari minimal dua kreditornya. Kajian yang ada dalam NA RUU KPKPU menganggap perubahan yang diajukan telah sesuai dengan prinsip kepailitan berdasarkan KUH Perdata yaitu Prinsip *Paritas Creditorium* dan Prinsip *Pari Passu Prorate Parte*.

Prinsip *Paritas Creditorium* sebagaimana diatur dalam Pasal 1131 KUH Perdata menyatakan bahwa semua harta kekayaan debitor terikat dengan penyelesaian kewajiban debitor. Prinsip *Pari Passu Prorate Parte* sebagaimana diatur dalam Pasal 1132 KUH Perdata menyatakan bahwa harta kekayaan debitor merupakan jaminan bersama bagi kreditor yang harus dibagi

secara proporsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila dilihat dari prinsip *pari passu*, ada baiknya bila mempertimbangkan dan mengkaji kembali usulan penambahan batas minimum utang, hal yang perlu dicermati adalah bahwa pada Pasal 1131 dan 1132 KUH Perdata memberikan persamaan kedudukan bagi kreditor, kreditor berhak mendapatkan pembayaran atas piutang yang diberikan kepada debitor yang dibayarkan dengan kekayaan debitor, dan tidak memberikan ketentuan batas minimum utang. Syarat yang sudah diatur di UU KPKPU telah memenuhi Prinsip *Paritas Creditorium* dan Prinsip *Pari Passu Prorate Parte* meskipun tanpa adanya penambahan syarat batas minimum utang.

Penawaran penambahan syarat batas minimum utang kemudian menimbulkan pertanyaan apakah penambahan syarat batas minimum utang ini relevan jika ditambahkan kedalam syarat pengajuan permohonan kepailitan, apabila ditarik dari tujuan awal dibentuknya undang-undang kepailitan yaitu untuk melindungi kreditor, dimana ini merupakan realisasi dari Pasal 1131 dan 1132 KUH Perdata. Apabila batas minimum utang dalam jumlah tertentu direalisasikan penambahannya kedalam syarat pengajuan permohonan kepailitan maka akan merugikan posisi kreditor terlebih kreditor kecil dan akan membuat piutangnya dibayarkan dalam jangka waktu yang tidak dapat ditentukan. Jika hal ini direalisasikan dalam UU KPKPU yang baru, maka jumlah utang dibawah ketentuan yang ditetapkan di dalamnya tidak bisa dilakukan penyelesaian dengan diajukan permohonan kepailitan dan secara tidak langsung maka asas keadilan dalam Undang-Undang Kepailitan juga

akan tercederai. Pada prinsipnya utang piutang adalah berbicara mengenai itikad baik para pihak dalam menjalankannya, jika yang dikawatirkan adalah aset dan keselamatan usaha debitor maka baiknya debitor menunjukkan itikad baiknya dalam membayar utang sebelum jatuh tempo, apabila debitor memang dalam kondisi tidak stabil untuk membayar utang maka bisa mengajukan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut PKPU) kepada Pengadilan Niaga.

Kreditor dalam memenuhi atau menuntut hak tagihnya dalam hal debitor tidak memenuhi kewajiban bayarnya dapat menempuh 2 cara yaitu mengajukan gugatan perdata kepada Pengadilan Negeri atau mengajukan permohonan kepailitan kepada Pengadilan Niaga, ini sesuai dengan pendapat Rahayu Hartini yang menyatakan bila seorang debitor dalam kesulitan keuangan dan tidak dapat membayar utang, maka kreditor akan berupaya menempuh jalan dengan mengajukan gugatan perdata atas piutangnya ke pengadilan disertai sita jaminan atas harta si debitor atau mengajukan permohonan pailit. Kreditor dalam kepailitan bukan hanya membahas tentang hak tagihnya namun juga tentang kedudukan kreditor itu sendiri, bukan kedudukan secara individual seorang kreditor tertentu namun kedudukan kreditor secara keseluruhan, maka kepailitan menjadi jawaban untuk pelunasan piutang kreditor. Kreditor yang mengajukan gugatan perdata hanya akan membereskan kepentingan kreditor yang mengajukan gugatan perdata saja, sedangkan kreditor lain yang tidak mengajukan gugatan tidak akan mendapatkan pemberesan pelunasan piutang. Berbeda halnya bila kreditor

mengajukan permohonan pailit, maka harta kekayaan debitor akan diakumulasikan untuk melunasi semua utang kepada para kreditor.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, salah satu persoalan yang penting dan menarik untuk diteliti adalah soal **“Konsekuensi Yuridis Penambahan Ketentuan tentang Batas Minimum Utang pada Syarat Kepailitan”**. Bahwa yang akan diteliti benar-benar ada bukan hanya khayalan belaka.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka adapun rumusan masalah adalah:

1. Apakah ada justifikasi konsep tentang batas minimum utang?
2. Bagaimanakah konsekuensi yuridis terhadap kreditor bila batas minimum utang ditambahkan dalam syarat kepailitan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian hukum ini adalah untuk memperoleh data dan mengkaji tentang:

1. Justifikasi konsep tentang batas minimum utang; dan
2. Konsekuensi yuridis terhadap kreditor bila batas minimum utang ditambahkan dalam syarat kepailitan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah untuk teoritis dan praktis.

1. Manfaat teoritis

Manfaat teoritis dalam penulisan ini untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan serta perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya, lebih khusus lagi mengenai justifikasi konsep tentang batas minimum utang dan konsekuensi yuridis penambahan ketentuan batas minimum utang pada syarat kepailitan.

2. Manfaat praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

- a. Pemerintah, supaya dapat mempertimbangkan dan mengkaji ulang naskah akademik serta rencana berkaitan dengan penambahan batas minimal utang pada syarat kepailitan pada Undang-Undang Kepailitan yang baru.
- b. Kreditor, supaya tetap bisa mendapatkan kepastian atas hak tagih piutang, terutama bagi kreditor konkuren dan mendapatkan pelunasan piutang dari debitor.
- c. Debitor, supaya terhindar dari penjarahan dan penguasaan harta debitor yang dilakukan oleh kreditor tertentu, serta membantu debitor dalam hal pengurusan pembayaran utang kepada para kreditor dengan bantuan kurator.

- d. Penulis, sebagai syarat kelulusan Strata-2 Program Studi S2 di Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan tesis dengan judul “Konsekuensi Yuridis Penambahan Ketentuan tentang Batas Minimum Utang pada Syarat Kepailitan” ini bukan plagiasi dari tesis/hasil karya orang lain dan merupakan hasil karya asli. Ada beberapa tesis dengan topik yang sama dengan tesis ini yaitu mengangkat topik berkaitan dengan kepailitan, namun tema dan permasalahannya berbeda. Sebagai pembandingan ada tiga tesis yaitu:

1. Nama: Sahril Fadli, NPM: 13912007, S2 thesis, Universitas Islam Indonesia, Tahun 2014. Judul Tesis: Permohonan Pernyataan Pailit sebagai *Ultimum Remidium*. Rumusan masalahnya adalah apa saja dasar pertimbangan majelis hakim dalam putusan-putusan permohonan pernyataan pailit tersebut, sehingga dapat dikatakan kepailitan bukan sebagai *ultimum remidium*? dan mengapa permohonan pernyataan pailit seharusnya dipahami sebagai *ultimum remidium* dalam penyelesaian sengketa antar pihak pada hubungan keperdataan, khususnya dalam kasus kepailitan?

Hasil penelitiannya adalah bahwa putusan-putusan pailit dalam permohonan pernyataan pailit tidak menjadi *ultimum remidium*. Perkara kepailitan di Pengadilan Niaga tidak mengenal proses mediasi, beda dengan peradilan perdata pada umumnya. Permohonan pernyataan pailit

terkesan dijadikannya sebagai alat menagih utang bukan sebagai *ultimum remidium*. Permohonan pernyataan pailit seharusnya menjadi *ultimum remidium* demi terciptanya *masalah* dalam kehidupan para pihak dan *stakeholders*. Semangat permohonan pernyataan pailit sebagai *ultimum remidium* memiliki tujuan yang sangat mulia, yaitu menciptakan kemanfaatan bagi semua pihak. Dalam penerapannya asas-asas kepailitan harus diterapkan dengan maksimal, kesemuanya demi tercipta *masalah* dalam kehidupan, dimana *masalah* adalah terciptanya keadaan dimana tidak ada siapapun yang merasa dirugikan dan merupakan harapan serta tujuan setiap manusia. Para hakim nantinya wajib memahami proses permohonan pernyataan pailit sebagai *ultimum remidium*.

2. Nama: Wikan Triargono, NPM: 15921075, S2 thesis, Universitas Islam Indonesia, Tahun 2017. Judul Tesis: Perlindungan Hukum bagi Kreditur dengan Jaminan Fidusia. Rumusan masalahnya adalah bagaimana perlindungan hukum terhadap kreditor dengan jaminan fidusia pada PT. Bank Perkreditan Rakyat “Artha Agung” Yogyakarta? dan upaya-upaya hukum apakah yang dimiliki oleh kreditor setelah debitor wanprestasi?;

Hasil penelitiannya adalah bahwa apabila debitor wanprestasi, kreditor dengan jaminan fidusia mendapat hak preferen atas piutangnya, sesuai ketentuan Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Fidusia, hasil pengalihan dan/atau tagihan yang timbul, demi hukum menjadi objek jaminan fidusia pengganti dari objek jaminan fidusia yang dialihkan tersebut. Jika objek fidusia tersebut tidak ada atau tidak tersedia sesuai

dengan yang dicantumkan dalam lampiran, maka kreditor bisa menuntut pihak pemberi fidusia untuk memenuhi kewajibannya yaitu sejumlah nilai yang dijamin. Upaya yang dapat ditempuh kreditor setelah debitor wanprestasi dengan memberikan peringatan berupa teguran, kemudian dilanjutkan dengan memberikan surat peringatan kepada debitor, namun jika debitor tetap tidak memenuhinya maka kreditor dapat melakukan tindakan selanjutnya yaitu melalui non litigasi dan cara litigasi.

3. Nama: Irma Fedriyanti, NPM: 1820020007, S2 thesis, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Tahun 2020. Judul Tesis: Akibat Hukum Putusan Pernyataan Pailit Debitor terhadap Kreditor dalam Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 12/Pailit/2012 Jo. Putusan Mahkamah Agung Nomor 443 K/Pdt.Sus/2012. Rumusan masalahnya adalah bagaimana ketentuan hukum dalam hal ditetapkannya putusan pernyataan pailit debitor terhadap kreditor?; bagaimana upaya hukum yang dapat ditempuh oleh kreditor dalam hal nilai harta debitor belum mampu melunasi utang kepada kreditor?; dan bagaimana akibat hukum terhadap pernyataan pailit oleh debitor dalam Putusan Pengadilan Niaga Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 12/PAILIT/2012 Jo. Putusan Mahkamah Agung No.443K/Pdt. Sus/2012?

Hasil penelitiannya adalah bahwa syarat mengajukan permohonan pailit adalah dengan adanya dua kreditor atau lebih dan belum melunaskan utangnya minimal terhadap satu kreditor serta utangnya telah jatuh tempo. Akibat hukum terkait dengan putusan pailit meliputi seluruh kekayaan

debitor saat putusan pernyataan pailit diucapkan. Upaya hukum yang dapat ditempuh oleh kreditor bila harta debitor belum mampu melunasi utang kepada kreditor adalah mempailitkan usaha baru dari debitor jika debitor masih wanprestasi dan tidak melunasi utangnya sekalipun sudah ditagih secara baik-baik sebelumnya. Bila belum berhasil maka upaya hukum selanjutnya adalah pengajuan gugatan wanprestasi melalui pengadilan. Akibat hukum terhadap pernyataan pailit oleh debitor dalam Putusan Pengadilan Niaga Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 12/PAILIT/2012 Jo. Putusan Mahkamah Agung No.443K/Pdt. Sus/2012 yaitu PT. Nincec Multi Dimensi dalam keadaan pailit dengan segala akibat hukumnya yaitu dengan telah dijatuhkannya putusan kepailitan, PT. Nincec Multi Dimensi kehilangan hak untuk melakukan pengurusan dan penguasaan atas harta bendanya. Pengurusan dan penguasaan harta benda tersebut beralih ke tangan kurator.

Berdasarkan ketiga tesis yang telah dideskripsikan, berbeda dengan yang akan diteliti dalam penulisan ini. Letak perbedaannya: Sahril Fadli menekankan pada permohonan pernyataan pailit seharusnya sebagai *ultimum remidium*; Wikan Triargono menekankan pada perlindungan hukum bagi kreditur dengan jaminan fidusia; Irma Fedriyanti menekankan pada akibat hukum putusan pernyataan pailit debitor terhadap kreditor; dan yang dituliskan dalam penulisan ini menekankan pada justifikasi konsep tentang batas minimum utang dan konsekuensi yuridis penambahan ketentuan batas minimum utang pada syarat kepailitan.

F. Batasan Konsep

Guna memberikan pemahaman dan penafsiran yang sama terhadap beberapa istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini, berikut disajikan batasan konsep atau pengertian istilah yang berkaitan dengan objek penelitian sebagai berikut:

1. Kepailitan

Kepailitan merupakan sita umum atas semua kekayaan debitor pailit dimana pengurusan dan pemberesannya dibantu oleh kurator dengan pengawasan hakim pengawas.

2. Tujuan Kepailitan

Tujuan kepailitan berorientasi pada kepentingan kreditor dalam hal mendapatkan pelunasan piutang secara adil dan sama rata dari harta kekayaan debitor pailit yang dalam eksekusinya dibantu oleh kurator.

3. Kreditor

Kreditor merupakan pihak yang memberikan piutang kepada debitor dan dapat ditagih di muka pengadilan.

4. Debitor

Debitor merupakan pihak yang memiliki utang kepada kreditor dan dapat ditagih dimuka pengadilan.

5. Kedudukan Kreditor

Kreditor memiliki kedudukan yang sama atas hak tagih terhadap suatu piutang yang diberikan kepada kreditor.

G. Sistematika Penulisan Hukum

Penulisan tesis terdiri dari lima bab dan setiap bab memiliki sub bab yang akan memberikan penjelasan yang relevan dengan pembahasan, secara garis besar sistematika penulisan hukum ini, terdiri dari:

BAB I PENDAHULUAN. Bab pertama ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Batasan Konsep, dan Sistematika Penulisan Hukum.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA. Bab kedua ini dimulai dengan menjelaskan mengenai Pengertian, Tujuan dan Fungsi dari Kepailitan, Sejarah Kepailitan, Kreditor dan Debitor sebagai Pihak-Pihak dalam Kepailitan, Prinsip-Prinsip Kepailitan, Syarat Kepailitan, dan Akibat Hukum Kepailitan.

BAB III METODE PENELITIAN DAN PEMBAHASAN. Bab ketiga ini terdiri atas Jenis Penelitian, Pendekatan, Sumber Data, Pengumpulan Data, Metode Analisis Data, dan Proses Berpikir/Prosedur Bernalar.

BAB IV HASIL PENELITIAN dan PEMBAHASAN. Bab keempat ini berisikan tentang hasil penelitian dan pembahasan berkaitan dengan justifikasi konsep tentang batas minimum utang dan konsekuensi yuridis penambahan ketentuan batas minimum utang pada syarat kepailitan.

BAB V PENUTUP. Bab kelima ini berisikan kesimpulan dan saran setelah melakukan penelitian hukum sebagai jawaban dari permasalahan.