

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Ketika Indonesia telah merdeka, seluruh peraturan-peraturan dari Zaman Hindia-Belanda tetap berlaku, kecuali apabila telah diuji bertentangan dengan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila dan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka setelah proklamasi kemerdekaan *Faillissementsverordening* di Bahasa Indonesiakan menjadi “Peraturan Kepailitan”.¹ Pada tahun 1947 Pemerintah Belanda di Jakarta telah menerbitkan Peraturan Darurat Kepailitan 1947 (*Noodsregeling Faillissementen* 1947) dengan tujuan memberikan dasar hukum untuk hapusnya putusan kepailitan yang terjadi sebelum jatuhnya Negara Jepang. Sehingga setelah selesainya penghapusan putusan pailit dari Zaman Jepang, maka Peraturan Darurat Kepailitan 1947 sudah tidak berlaku lagi.²

Sepanjang tahun 1947 sampai dengan 1998, peraturan *Faillissementsverordening* yang terlampir dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) sangat sedikit digunakan dalam praktik kepailitan di Indonesia dikarenakan peraturan tersebut kurang dikenal dalam masyarakat. Selain itu, masyarakat kelas menengah dan kecil kurang melakukan transaksi-transaksi bernilai besar, sehingga masyarakat

¹Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan Memahami Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan*, Cet. 5 (Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti, 2012) hlm. 20-21

²*Ibid*, hlm. 21

meragukan kemampuan pengadilan untuk bersikap objektif dan tidak memihak. Berdasarkan hal tersebut mengakibatkan kurangnya eksistensi peraturan kepailitan di Indonesia³. Setelah terjadinya krisis moneter pada tahun 1998, banyak debitor yang tidak sanggup membayar utang kepada kreditur asing. Sehingga *International Monetary Fund* (IMF), mendesak Pemerintah Indonesia untuk mengganti dan mengubah peraturan kepailitan yang ada. Berdasarkan desakan tersebut, menghasilkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 1998 tentang perubahan atas peraturan Kepailitan yang diterbitkan pada tanggal 22 April 1998 oleh Pemerintah, dan pada tanggal 9 September 1998 Perpu No. 1 Tahun 1998 tentang perubahan peraturan kepailitan ditetapkan menjadi UU No.4 Tahun 1998⁴. Kemudian terbitlah UU No. 4 Tahun 1998 diundangkan, terdapat kesepakatan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yakni akan menyampaikan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kepailitan yang baru. Namun karena adanya alasan-alasan serta hambatan yang terjadi, hal ini membuat RUU tersebut tertunda penyelesaiannya. Pada akhirnya setelah diatasi hambatan-hambatan yang terjadi Pemerintahpun berhasil menyusun RUU yang dibahas dengan Dewan Perwakilan Rakyat, kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Dari sudut pandangan bisnis, kepailitan atau disebut kebangkrutan merupakan suatu keadaan ekonomi yang memburuk pada

³*Ibid*,.hlm 21-22

⁴*Ibid*,.hlm 23-24

suatu perusahaan yang berakibat rendahnya produktivitas suatu perusahaan untuk jangka panjang yang pada akhirnya perusahaan tersebut menjadi kehilangan sumber daya maupun dana yang dimiliki oleh perusahaan yang menjadikannya bangkrut.⁵ Kepailitan sendiri mempunyai dampak yang sangat mendalam kepada debitor, kreditor dan pihak-pihak yang berurusan dengan debitor⁶, dampak tersebut dirasakan setelah adanya putusan dari pengadilan niaga yang sudah diatur dalam Undang-undang No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Dalam Pasal 2 Undang-undang No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang ("UU Pailit"), Pihak-pihak yang dapat dinyatakan pailit yakni debitor (badan hukum), bank, perusahaan efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, dan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik. Pemohon yang dapat mengajukan pailit pun beragam tergantung dari pihak mana yang ingin dipailitkan seperti:

- Debitor dapat mempailitkan dirinya sendiri secara sukarela atau dapat dipailitkan oleh satu atau lebih kreditornya.
- Jaksa dapat mengajukan permohonan pailit apabila ada kepentingan umum.

⁵Adriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, cet. 1 (Bandung : P.T. Alumni, 2012) hlm. 127.

⁶Brian A. Blum, *bankruptcy and Debtor/Creditor Sixth Edition*, Wolters Kluwer Law & Business, New York, 2014, hlm. 85 dalam Adriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, cet. 1 (Bandung: P.T. Alumni, 2012)

- Dalam hal debitor adalah bank, maka pemohon pailit adalah Bank Indonesia.
- Bapepam mengajukan pailit terhadap perusahaan efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian.
- Menteri keuangan mengajukan permohonan pailit terhadap Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, dan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik.

Dalam hal kepailitan, apabila terdapat proses Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (“PKPU”) maka dapat diajukan sekaligus dengan menawarkan rencana perdamaian debitor kepada kreditor. Pengajuan PKPU diatur pada Pasal 222 UU Pailit. Proses ini digunakan untuk menunda kewajiban membayar utang debitor kepada kreditor dengan mengajukan rencana perdamaian, namun proses ini harus disetujui oleh kreditor itu sendiri, pengajuan proposal perdamaian dalam proses PKPU merupakan suatu keharusan atau kewajiban bagi debitor.

Dalam proses PKPU, apabila Debitor mengetahui bahwa keadaan keuangannya sedang dalam keadaan yang sulit untuk membayarkan utangnya, maka debitor dapat memilih alternatif terbaik yakni dengan mengajukan Permohonan PKPU. PKPU merupakan sarana penting dalam

menyelesaikan utang piutang bagi Debitor tanpa melalui kepailitan dan PKPU sebagai sarana mengatasi utang piutang ini harus didahulukan⁷.

Adapun dalam proses Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang pada saat ini berdasarkan Putusan Nomor 23/PUU-XIX/2021 tertanggal 15 Desember 2021, putusan pailit yang didasari dengan permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang oleh pihak kreditor dan ditolaknya rencana perdamaian dapat dilakukannya upaya hukum kasasi oleh pihak Debitor. Sehingga berdasarkan Putusan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah melihat adanya hal yang perlu diperbaiki untuk menjaga keadilan bagi Debitor yang dimohonkan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan ditolak rencana perdamaianya oleh Kreditor⁸.

Adapun jika permohonan yang diajukan merupakan permohonan pailit maka debitor juga dapat mengajukan rencana perdamaian berdasarkan Pasal 144 UU Pailit, dimana debitor diberikan hak untuk menawarkan rencana perdamaian kepada seluruh kreditor. Suatu perusahaan yang sudah dinyatakan pailit dalam suatu putusan akan kehilangan haknya dalam menguasai dan mengurus kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan, hal ini diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UU Pailit.

⁷Man S. Sastrawidjaja, *Hukum Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Cet.3 (Bandung: P.T. Alumni, 2014)Hlm. 201-203

⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 23/PUU-XIX/2021 tertanggal 15 Desember 2021

Sejak adanya putusan pailit tersebut berdasarkan Pasal 16 *jo.* Pasal 69 ayat (1) UU Pailit maka kurator yang berwenang untuk melaksanakan tugas pengurusan dan/atau pemberesan atas harta pailit sejak tanggal putusan pailit diucapkan meskipun terhadap putusan pailit tersebut terdapat upaya hukum kasasi atau peninjauan kembali.

Berdasarkan data yang telah penulis dapatkan, Permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang maupun Permohonan Kepailitan dari awal pandemi Covid-19 hingga Agustus 2021 sebanyak 1.298 permohonan, Ketua Satgas Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) untuk PKPU dan Kepailitan Eka Wahyu Ningsih menyatakan bahwa Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan Kepailitan yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan selama pandemi ini berdampak pada tingkat pengangguran yang semakin tinggi di Indonesia yang dapat menyebabkan terhambatnya pemulihan ekonomi secara nasional⁹.

Bertalian dengan hal di atas, terdapat permasalahan yang menjadi perhatian penulis dalam proses kepailitan yang diatur dalam UU Pailit pada saat ini, Penulis berpendapat bahwa di Indonesia sangatlah mudah untuk mempailitkan suatu perusahaan ataupun perorangan dikarenakan tidak adanya Pengujian insolvensi terhadap suatu perusahaan atau perorangan

⁹Nyoman Ary Wahyudi, *Permohonan PKPU dan Pailit Ada Ribuan, Apindo: Hambat Pemulihan Ekonomi* <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210907/12/1439128/permohonan-pkpu-dan-pailit-ada-ribuan-apindo-hambat-pemulihan-ekonomi> , diakses 2 Maret 2022.

yang dimohonkan Pailit ataupun PKPU, di Indonesia hanya ada asumsi tidak mampu bayar¹⁰.

Insolvensi sendiri memiliki pengertian yakni: (a) ketidakmampuan untuk memenuhi kewajiban finansial ketika jatuh waktu seperti pada biasanya dalam bisnis dan (b) kelebihan kewajiban yang harus dibayar dibandingkan dengan asetnya dalam waktu tertentu. Dari pengertian ini, maka apabila saat subyek hukum tidak memiliki uang dibandingkan dengan utang-utangnya atau ketika asetnya hilang terbakar, tidak membuat pada saat itu dia dalam keadaan insolvensi.¹¹

Pengujian insolvensi yang sebelumnya diatur dalam Pasal 7 *faillissements-verordening* yang diundangkan dalam staatsblad tahun 1905 No. 217 berbunyi: “*Pernyataan pailit dilakukan, bila secara mudah dapat disimpulkan bahwa dari peristiwa dan keadaan ternyata Debitur tidak mampu membayar utang-utangnya dan adanya permohonan pailit dari pihak kreditur serta adanya penagih utang yang diajukan oleh pihak kreditur yang bersangkutan*”, Hal tersebut dihilangkan karena dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Tentang Kepailitan (“**Perpu No. 1/1998**”) menjelaskan bahwa pengaturan yang diatur dalam *faillissements-verordening* tersebut masih baik, tetapi dikarenakan jarang

¹⁰Vendy Yhulia Susanto, *Apindo usul tes insolvensi jadi syarat PKPU, inirespons AKPI* “<https://nasional.kontan.co.id/news/apindo-usul-tes-insolvensi-jadi-syarat-pkpu-ini-respons-akpi>” diakses 29 Desember 2021

¹¹Munir Fuady, *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktek*, Cet 6 (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2017)Hlm. 127

digunakan, maka prosedur yang diatur di dalamnya menjadi kurang teruji. Beberapa mekanisme yang diatur juga menjadi tidak terlatih¹².

Adapun dalam praktek di beberapa negara pada proses kepailitan menerapkan pengujian insolvensi sebelum ditetapkan suatu perusahaan atau perorangan dalam keadaan insolvensi, diantaranya Amerika Serikat dan Jepang, Amerika Serikat menjadi objek perbandingan dalam penulisan ini dikarenakan Amerika Serikat mengalami perkembangan hukum kepailitan yang pesat meskipun sistem hukumnya merupakan *Common Law*, sedangkan Jepang sebagai negara yang memiliki sistem hukum *Civil Law* tetapi merujuk hukum kepailitannya kepada *US Bankruptcy Code*. Sehingga hal ini menjadi harapan bagi Indonesia yang menganut sistem hukum *Civil Law* untuk dapat merujuk hukum kepailitannya terutama mengenai pengujian insolvensi dari negara-negara tersebut¹³. Dengan demikian, perlu adanya penerapan pengujian insolvensi guna menciptakan kegiatan ekonomi yang lebih baik serta dan juga meyakinkan investor (baik dalam dan/atau luar negeri) agar melakukan investasi besar di Indonesia.

Indonesia telah berkembang dari tahun ketahun untuk menciptakan kemudahan dalam melakukan bisnis (*ease of doing business*) di Indonesia, pada tahun 2008 Indonesia berada pada peringkat 128 dari 178 negara di dunia dalam kemudahan melakukan bisnis. Setelah 10 tahun yakni pada tahun 2018, Indonesia telah mencapai peringkat 72 dari 190 negara di dunia

¹² Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Tentang Kepailitan

¹³Randi Ikhlas Sardoni, "*Instrumen Insolvensi Tes Pada Perkara Kepailitan Di Indonesia*", (Skripsi Universitas Indonesia, 2011) (Skripsi), Hlm. 37

berdasarkan peringkat dari world bank tahun 2017¹⁴. Pada tahun 2019 Indonesia turun keperingkat 73 dan tidak ada perubahan sampai awal tahun 2022¹⁵. Kemudahan melakukan bisnis ini menjadi hal yang penting karena hal ini mempresentasikan bahwa suatu negara telah melakukan perbaikan terhadap berbagai isu seperti sistem hukum. Javadekar yakni Menteri India berpendapat bahwa kemudahan melakukan bisnis sangat penting untuk mencapai standar kehidupan, seperti suatu negara tidak akan kaya dalam pendapatan perkapitanya apabila kemudahan melakukan bisnis (*ease of doing business*) tidak dalam peringkat yang cukup tinggi¹⁶. Indonesia dalam masa pemerintahan Jokowi telah menyatakan bahwa target kemudahan melakukan bisnis (*ease of doing business*) adalah mencapai peringkat 40 yakni dengan adanya pembenahan dari perizinan, kelistrikan, properti. Segala jenis usaha seperti usaha kecil, usaha mikro sampai dengan usaha besar harus dipermudah perizinannya, sehingga pada saat investor ingin membuka usaha atau memperluas usahanya, terbukalah lapangan pekerjaan yang baru.¹⁷

Oleh karena itu, Penulis ingin melakukan studi komparasi UU Pailit Indonesia dengan UU Kepailitan Amerika Serikat dan UU Kepailitan Jepang untuk dapat dilakukannya perbandingan dengan hukum kepailitan antara Indonesia mengenai pengaturan pengujian insolvensi dalam proses

¹⁴Adsina Fibra, *The Ease Of Doing Business In Indonesia*, "<https://journal.binus.ac.id>" Bina Nusantara University Journal, Hlm. 32

¹⁵ Trading Economics, "<https://tradingeconomics.com/indonesia/ease-of-doing-business>" diakses 8 Maret 2022

¹⁶Adsina Fibra, Op. cit., hlm33

¹⁷ Ibid., Hlm. 33-34

kepailitan. Penulis berpendapat bahwa hasil studi komparasi ini dapat memberikan pandangan bahwa pengujian insolvensi ini dapat memberikan dampak yang baik bagi keadaan ekonomi di Indonesia dengan menjadikan kepailitan merupakan langkah akhir untuk debitor yang memang benar-benar tidak sanggup untuk membayar utangnya.

Berdasarkan latar belakang di atas, Penulis ingin melakukan studi komparasi dan memberikan gagasan atau konsep penulis dengan mengambil judul “Perbandingan Hukum Terhadap Pengujian Insolvensi Dalam Proses Kepailitan”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka ditemukanlah rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana *ratio legis* Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang yang meniadakan pengujian insolvensi bagi debitor?
2. Bagaimana perbandingan hukum terhadap pengujian Insolvensi dalam proses Kepailitan untuk menunjang perekonomian nasional?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini untuk memberikan pengetahuan, seperti:

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis serta mengetahui norma-norma yang berlaku berikut latar belakang kebijakan (ratio legis) yang mendasari UU Pailit dalam kemanfaatan hukum terhadap Pengujian insolvensi pada PKPU dalam kegiatan ekonomi di Indonesia.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan atau implementasi UU Pailit.
3. Penelitian ini untuk mengkaji dan mencari solusi atau tindakan yang seharusnya dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi dari aspek substansi hukum maupun implementasinya.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Secara Teoritis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan dalam ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum bisnis. Penelitian ini juga digunakan untuk dapat dikembangkan oleh penulis yang ingin meneliti hal yang serupa. Sehingga manfaat yang didapat dari penelitian ini berguna untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu hukum pada umumnya dan

khususnya dalam Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU).

1.4.2 Manfaat Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat membuka pemikiran pembaca, praktisi, Hakim dan regulator serta berguna untuk menjadi pengetahuan dari dampak kepailitan yang sebenarnya terjadi, seperti tidak adanya pengujian insolvensi dalam proses Kepailitan dan PKPU.

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam Bab 1 ini berisikan mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan. Selanjutnya Bab ini mempunyai peran pendahuluan yang saling berkaitan untuk mendukung tema pokok dari tesis ini.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab 2 ini, menjelaskan landasan teori dan kerangka pemikiran. Untuk menyusun tinjauan pustaka mengenai teori-teori umum Kepailitan dan konsep hukum Kepailitan, selanjutnya

membahas teori beserta pengaturan hukum tersebut dalam Undang-undang Kepailitan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab 3 ini, merupakan metode penelitian ini pembahasannya berkisar point-point sebagai berikut Jenis Penelitian, Prosedur/Cara Memperoleh Bahan Penelitian yang terdiri dari observasi dokumen, kemudian Sifat Analisis Penelitian. Bab ini menguraikan mengenai metode penelitian yang digunakan untuk meneliti berdasarkan pada topik yang penulis bahas dalam tesis.

BAB IV : ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam Bab Analisis dan Pembahasan hasil penelitian ini, penulis akan menjawab 2 (dua) pertanyaan penelitian yang dituangkan dalam penelitian ini. Hasil dan analisis penelitian ini akan membahas bagian isi dan pembahasan penelitian yang diteliti oleh penulis mengenai dampak ditiadakannya pengujian insolvensi dalam proses kepailitan bagi kegiatan ekonomi di Indonesia.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan bab akhir dari penulisan tesis ini. Mengemukakan beberapa hal yang menjadi kesimpulan dari hasil penelitian yang

telah dibahas mulai dari Bab I hingga Bab IV dengan disertai oleh saran dari Penulis.

