

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Kegiatan perusahaan pada umumnya dijalankan dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang maksimal dengan pertumbuhan perusahaan tersebut dalam jangka panjang. Untuk itu kehadiran perusahaan diharapkan dapat membuka lapangan kerja dan mensejahterakan tenaga kerja, serta menyediakan barang dan/atau jasa yang diperlukan oleh masyarakat. Selain itu, kehadiran perusahaan juga diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pembangunan nasional baik itu melalui pembayaran pajak maupun tanggung jawab sosial (*corporate social responsibility*) dan lingkungannya.¹

Namun kehadiran perusahaan-perusahaan tersebut tidak semuanya memperoleh keuntungan dan memenuhi harapan seperti yang direncanakan. Bahkan banyak yang mengalami kerugian yang mengarah pada kesulitan likuiditas, sehingga tidak mampu melanjutkan usahanya dan melakukan pemutusan hubungan kerja. Hal ini terjadi antara lain karena dalam menjalankan kegiatan usaha pengurus perusahaan tidak memiliki kemampuan membuat kebijakan-kebijakan dalam memperoleh, mengelola dan menggunakan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki dengan tepat. Selain itu juga karena perusahaan-perusahaan tersebut tidak beroperasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan tidak menerapkan etika bisnis yang baik.²

Sebaiknya apabila perusahaan tersebut memiliki kemampuan dan menjalankan kepengurusan dengan baik, maka perusahaan yang bersangkutan akan memperoleh keuntungan dan mendapat kepercayaan dari pihak lain yang terkait, yaitu antara lain daripada pelanggan dan kreditor-kreditornya.

Akan tetapi pada perusahaan yang mengurusnya tidak menjalankan tugas dan fidusiarinya (*fiduciary duties*) sehingga tidak berbuat sebaik-baiknya terhadap perusahaan yang dipimpinnya, maka akan dapat menyebabkan atau mengakibatkan perusahaan yang bersangkutan dalam keadaan yang tidak sehat.³ Misalnya bagi

¹ Pasal 74 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

² Haidar Bagir, *Era Baru Manajemen Etis*, (Bandung : Mizan, 1995), hal. 5-9

³ Munir Fuady, *Pasar Modal Modern*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996), hal. 179-180

perusahaan-perusahaan yang barat atau jasanya tidak dapat berkompetisi di pasar, tidak dapat mengelola biaya produksi dengan baik, melakukan mismanajemen dengan melakukan pinjaman dana yang sangat besar yang melebihi kemampuan perusahaan, tetapi tidak untuk kepentingan perusahaannya saja.⁴ Hal seperti ini ternyata menyebabkan banyak perusahaan tidak mampu mengembalikan utangnya sesuai yang diperjanjikan.

Akumulasi dari banyaknya perusahaan yang melakukan tindakan serupa dalam hal yang tidak sehat tadi telah menyebabkan utang swasta lebih besar dari utang negara. Keadaan seperti ini terbukti pada gambaran keadaan pertengahan tahun 2007 dimana permintaan dolar untuk melunasi pinjaman luar negeri melonjak secara drastis.

Dalam hukum penawaran dan permintaan (*supply and demand*), apabila permintaan naik, sementara nilai produk yang sama tidak ada produk substitusinya, maka nilai produk tersebut akan naik.⁵ Hukum ini juga berlaku terhadap permintaan dolar dalam negeri, maka menyebabkan nilai tukar dolar terus meningkat sehingga mencapai 500% lebih di awal tahun 1998.

Dengan naiknya nilai tukar dolar atau jatuhnya nilai rupiah terhadap mata uang asing seperti itu telah mengakibatkan antara lain : (a) menurunnya daya beli masyarakat; (b) menipisnya kepercayaan terhadap dunia usaha; (c) menurunnya laju pertumbuhan ekonomi yang mengarah kepada pertumbuhan yang negatif, dan (d) ketidakmampuan perusahaan-perusahaan (tidak saja yang melakukan peminjaman ke luar negeri, tetapi juga yang kreditornya di dalam negeri) untuk memenuhi kewajiban pembayaran uang tepat pada waktunya (*unable to pay*) atau bukan tidak dapat lagi untuk membayar utangnya (*stop to pay*).

Menyikapi akibat naiknya dolar tersebut, para pengurus perusahaan terpaksa melakukan berbagai tindakan dalam rangka menyelamatkan perusahaan dan/atau asset-asetnya. Bagi perusahaan yang dalam prakiraan para pengurusnya akan dapat membayar utangnya, maka ia akan segera melakukan negoisasi kepada kreditornya

⁴ Emmy Yuhassarie, *Pemikiran Kembali Hukum Kepailitan Indonesia, Dalam Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya* ; Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004, (Jakarta : 2004) hal. xx

⁵ Bambang Koesowo, *Perpu Nomor 1 Tahun 1998 Latar Belakang dan Arahnya*, (Jakarta : Pustaka Peradilan Jilid XIX, Mahkamah Agung, 1999), hal, 1-4

(atau para kreditornya) untuk dapat menunda dan menjadwalkan kembali pembayaran utangnya. Sementara, bagi perusahaan yang sudah tidak mungkin lagi membayar utangnya (*Stop to pay*), maka ia tinggal menunggu nasib dari kreditor-kreditornya atau menjalankan pembubaran perusahaan melalui RPUS (Rapat Umum Pemegang Saham).

Dalam rangka mendukung upaya para pengusaha tersebut agar perekonomian nasional dapat pulih kembali, maka pemerintah melakukan reformasi di sengaja bidang kehidupan, termasuk di bidang hukum. Dimana salah satu aspek penting dalam reformasi di bidang hukum tersebut adalah dengan diterbitkannya Perpu (Peraturan Pemerintahan Penggantian Undang-Undang) No.1 Tahun 1998, pada tanggal 22 April 1998 tentang Kepailitan. Perpu ini kemudian telah ditetapkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang penetapan perpu Nomor 1 Tahun 1998 tentang perubahan Atas Undang-Undang Kepailitan.

Perpu Nomor 1 Tahun 1998 jo Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tersebut telah mengubah dan menyempurnakan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Kepailitan yang terdahulu, yaitu *Faillissements Verordening* (Staatsblad, Tahun 1905 Nomor 217 jo *Staatsblad*, Tahun 1906 Nomor 348) serta menambah Bab baru, yaitu Pengadilan Niaga (*Commercial Court*) ini berwenang memeriksa dan memutuskan permohonan pernyataan pailit dan penundaan kewajiban pembayaran utang. Perubahan penambahan dan penyempurnaan dilakukan karena disamping peraturan kepailitan yang masih berlaku pada waktu itu adalah tidak sesuai dengan keadaan, juga untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelesaian utang piutang secara adil, cepat, terbuka dan efektif.

Dalam kurun waktu berlakunya Undang-undang Kepailitan Nomor 4 Tahun 1998 (sejak diundangkannya pada tanggal 22 April 1998 hingga tahun 2004-an) ternyata dalam pelaksanaannya masih belum memenuhi harapan banyak pihak yang bersengketa. Hal ini sehubungan dengan banyaknya putusan Pengadilan Niaga yang kontroversial seperti dalam kasus Kapailitan PT. Asuransi Jiwa Manulife Indonesia. PT. Prudential Life Assurance, dan lain-lain, sehingga Undang-undang ini segera diadakan pembaharuan atau revisi.

Dalam pertimbangannya kenapa Undang-undang kepailitan ini direvisi adalah karena makin pesatnya perkembangan perekonomian sehingga makin banyak permasalahan utang piutang yang timbul di masyarakat, selain itu tentunya adanya krisis moneter yang melanda negara Asia termasuk Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 telah menimbulkan kesulitan yang besar terhadap perekonomian dan perdagangan nasional. Kemampuan dunia usahanya juga tidak mudah, hal tersebut mempengaruhi kemampuan untuk memenuhi kewajiban pembayaran utang. Kewajiban tersebut berakibat timbulnya masalah-masalah yang berantai yang apabila tidak segera diselesaikan akan berdampak lebih luas, antara lain hilangnya lapangan kerja dan permasalahannya sosial lainnya.

Oleh karena itu demi untuk kepentingan dunia usaha dalam penyelesaian masalah utang piutang secara adil, cepat terbuka dan efektif, sangat diperlukan perangkat hukum yang lebih mendukung yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan hukum masyarakat, maka Undang-Undang Kepailitan Nomor 4 Tahun 1998 direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 18 Nopember 2004.

Beberapa pokok materi baru dalam undang-undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang ini, antara lain: pertama, agar tidak menimbulkan berbagai penafsiran dalam undang-undang ini pengertian utang dan jatuh waktu diberikan batasan secara tegas; Kedua mengenai syarat-syarat dan prosedur permohonan pernyataan pailit dan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang termasuk didalamnya pemberian kerangka waktu secara pasti bagi pengambilan putusan pernyataan pailit atau penundaan dan/atau penundaan kewajiban pembayaran utang.

Sebagai perangkat hukum, Undang-undang Nomor 37 Tahun 2004 memberikan 2 (dua) alternatif kepada perusahaan (debitor) yang tidak dapat membayar utangnya yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih kepada kreditornya (para keditornya), yaitu dinyatakan pailit atau penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU).

Pailit atau kepailitan adalah suatu keadaan hukum yang dapat terjadi kepada setiap subjek hukum, dari subjek hukum pribadi sampai subjek hukum badan

hukum. Keadaan hukum tersebut hanya dapat terjadi dengan suatu keputusan hakim dalam proses pengadilan (Pengadilan Niaga).⁶

Keadaan hukum tersebut menyebabkan subjek hukum yang bersangkutan menjadi “tidak cukup atau tidak mampu” menjadi subjek hukum sehingga tidak mampu melakukan perbuatan-perbuatan hukum, khususnya di bidang harta kekayaan. Dalam keadaan tidak cukup, subjek hukum tidak dapat mengurus harta kekayaannya sendiri dan dipublikasikan secara resmi karena putusan pengadilan merupakan suatu keadaan yang sangat tidak nyaman. Secara umum keadaan ini sangat dihindari oleh siapa saja, termasuk pelaku ekonomi.⁷

Dalam peristiwa kepailitan terdapat banyak kepentingan yang terlihat. Putusan pailit bukan saja menyangkut kepentingan para kreditor, tetapi juga menyangkut kepentingan para stakeholders yang lain dari debitor yang bersangkutan, yakni negara sebagai penerima pajak debitor, para karyawan dan buruh debitor, para pemasok yang memasok barang dan jasa kebutuhan debitor, para pedagang atau pengusaha yang memperdagangkan barang dan jasa debitor.⁸

Dari keadaan yang tidak menguntungkan terhadap putusan pailit bagi perusahaan debitor yang tidak membayar utangnya yang sudah jatuh tempo tersebut, Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang memberikan alternatif penyelesaian utang piutang yang sifatnya lebih ringan akibat hukumnya daripada dipailitkannya suatu perusahaan, yaitu berupa Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dengan memberi kesempatan kepada perusahaan-perusahaan yang tidak membayar utang-utangnya tetapi masih memiliki prospek usaha yang baik serta kooperatif dengan para kreditor untuk melunasi utang-utangnya, untuk direstrukturisasi utang-utangnya dan disehatkan perusahaannya (*debt and corporate restructuring, atau corporate re organization, atau corporate rehabilitation*)⁹ akan memungkinkan perusahaan debitor kembali dalam keadaan mampu membayar utang-utangnya sehingga terhindar dari kepailitan.

⁶ Sri Rejeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2007), hal. 178

⁷ *Ibid*

⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan; Memahami Faillissementsverdening jo Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998*, (Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 2004), hal. 57

⁹ *Ibid*, hal. 58-59

Di dalam pelaksanaan penundaan kewajiban pembayaran utang, debitor tidak kehilangan haknya untuk mengalihkan dan mengurus harta kekayaannya. Kedudukan debitor seperti ini tentunya dapat memberikan keuntungan baik dari pihak debitor maupun kreditor-kreditornya. Bagi debitor akan membuka kesempatan (*option*) untuk memperbaiki dan mengatasi kesulitan likuiditasnya, sehingga usahanya dapat dipertahankan dan membayar utang-utangnya. Sedangkan bagi kreditor, adanya penundaan kewajiban pembayaran utang akan terbuka kemungkinan utang-utangnya dapat dilunasi secara penuh.

Oleh karena itu, dengan pertimbangan bahwa mencegah terjadinya kepailitan dapat menguntungkan banyak pihak, baik debitor, karyawan, rantai usaha (*business chain*), pemegang saham (*share holders*) maupun kreditor yang akan terbayar utangnya. Maka dalam Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UUKPKPU Nomor 37 Tahun 2004) terhadap penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) ditempatkan pada kedudukan yang lebih diutamakan dalam penetapan putusan apabila perkara permohonan pailit dan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang diajukan pada saat yang bersamaan. Dengan perkataan lain, apabila permohonan pernyataan pailit dan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang diperiksa pada saat bersamaan, maka permohonan penundaan pembayaran utang harus diputuskan terlebih dahulu dan kepailitan seyogianya hanya merupakan *ultimatum remindium*.

Berdasarkan uraian diatas maka lembaga penundaan kewajiban pembayaran utang dapat dimanfaatkan sebagai sarana/alat hukum bagi debitor untuk menjadwalkan kembali penyelesaian utangnya yang sekaligus mencegah kepailitan.

Mencermati keuntungan dari lembaga penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) yang lebih efektif dalam penyelesaian utang piutang dibandingkan dengan lembaga kepailitan, maka penulis terdorong untuk mengadakan penelitian tentang keberadaan/eksistensi lembaga penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) tersebut, khususnya dari segi pemanfaatannya. Yakni apakah penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) dapat dimanfaatkan oleh para pelaku ekonomi yang sedang mengalami kesulitan untuk melunasi utangnya yang telah jatuh tempo dalam praktek Pengadilan Niaga di Indonesia.

I.2 Rumusan Masalah

Mengingat luasnya masalah kepailitan pada umumnya, maka pada penelitian ini hanya dibatasi pada eksistensi (keberadaan) lembaga penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) dalam penyelesaian utang piutang antara debitor dengan kreditor untuk dapat diupayakan penyelesaian yang menguntungkan para pihak (win-win solution) dan sebagai solusi dalam menyelamatkan perusahaan dari ancaman kepailitan pada Pengadilan Niaga di Indonesia, sedangkan debitor dan kreditor yang dimaksud dalam hal ini pada umumnya adalah perusahaan atau badan usaha, sehingga permasalahan tersebut dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah debitor memanfaatkan penyelesaian utang piutang melalui Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) untuk mencegah kepailitan berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 ?
- b. Bagaimanakah eksistensi lembaga Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dalam mencegah kepailitan pada Pengadilan Niaga dalam kasus Mandala Airline ?

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

- a) Memahami dan menginventarisasi latar belakang para pengusaha memilih lembaga penundaan kewajiban utang sebagai alternatif penyelesaian utang di samping proses kepailitan.
- b) Mengetahui keefektifan lembaga Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dalam pencegahan kepailitan pada Pengadilan Niaga di Indonesia dan mengetahui seberapa jauh aspek ekonomi menjadi pertimbangan para Hakim Pengadilan Niaga dalam menetapkan putusan.

I.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan secara praktis, yaitu:

- a) Secara teoritis dapat memberikan manfaat bagi pengembangan khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan hukum kepailitan dan pengaduan kewajiban pembayaran utang.

- b) Secara praktis, yaitu :
- a. Memberikan informasi kepada pelaku ekonomi mengapa memilih lembaga Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang daripada upaya hukum lainnya dan gambaran yang mendalam tentang lembaga Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
 - b. Memberikan masukan kepada para praktisi dalam mengimplementasikan Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, khususnya dalam praktik peradilan pada Pengadilan Niaga.
 - c. Melengkapi bahan-bahan penelitian dan studi perbandingan mengenai kepailitan (bankruptcy) atau (insolvency) terutama yang berkaitan dengan pengaduan kewajiban pembayaran utang.

I.5 Kerangka Teori dan Konseptual

I.5.1 Kerangka Teori

Setiap aspek kehidupan dalam masyarakat senantiasa memerlukan aturan hukum untuk memberikan perlindungan kepada setiap pihak yang melakukan hubungan hukum. Hukum itu ada dan berlaku dalam masyarakat. Oleh karena itu, hukum merupakan aspek yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia karena manusia sebagai makhluk sosial yang hidup dalam masyarakat. Agar anggota masyarakat dapat berinteraksi satu sama lain dalam kehidupan yang selaras maka diperlukan norma-norma, antara lain agama, norma kesusilaan, norma adat dan norma hukum. Berkaitan dengan itu, Harlop J. Berman, mengatakan hukum itu adalah: *“One of the deepest concern of all civilized men every where”*.¹⁰

Dalam perkembangannya kehidupan masyarakat yang berlanjut hingga saat ini, terdapat realita yang menampakkan masyarakat ke arah kehidupan yang moderen. Tampak nyata bahwa hukum dan ekonomi berkembang secara beriringan dengan hubungan yang komplementer. Hukum telah berkembang sebagai suatu tatanan dan sistem, dari fungsinya yang sebatas untuk memenuhi kebutuhan komunitas-komunitas lokal ke fungsinya yang baru sebagai pengontrol ketertiban kehidupan bermasyarakat dan bernegara pada skala-skalanya yang nasional. Sama

¹⁰ Jusuf Anwar, *Pasar Modal Sebagai Sarana Pembiayaan dan Investasi*, (Bandung : Alumni, 2005), hal. 25-26

halnya dalam bidang ekonomi, juga telah berkembang dari pola-pola kegiatannya yang semula bersifat lokal ke pola-pola kegiatannya yang siap untuk berdinamika di kancan-kancan yang ruang lingkungannya nasional, atau bahkan ke tingkat global.¹¹

Perkembangan perekonomian global membawa pengaruh terhadap perkembangan hukum, terutama hukum ekonomi. Erman Radjagukguk menyebutkan bahwa globalisasi hukum akan menyebabkan peraturan-peraturan negara-negara berkembang mengenai investasi, perdagangan, jasa-jasa, dan bidang-bidang ekonomi lainnya mendekati negara-negara maju (*convergency*).¹²

Dalam rangka menyesuaikan dalam perkembangan perekonomian global, Indonesia melakukan revisi terhadap seluruh hukum ekonominya. Tidak terkecuali hukum kepailitan. Hal ini disebabkan hukum kepailitan yang selama ini berlaku, *Faillissement Verordening* Stb. 1905 No 217 jo. 1906 No 348 merupakan hukum warisan pemerintah kolonial Belanda yang diciptakan sesuai dengan kondisi perekonomian pada masa itu, yang tentunya sudah berbeda dengan tatanan perekonomian pada era globalisasi yang terjadi pada saat ini. Sehingga ketentuan kepailitan yang ada dianggap tidak memadai dan perlu ada perubahan (revisi) untuk diselesaikan materinya dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat modern.

Sebagaimana dikutip oleh Jordan et. al., dari buku *Early History of Bankruptcy Law*, yang ditulis oleh Louis Levinthal, tujuan utama dari hukum kepailitan digambarkan sebagai berikut.¹³

“All bankruptcy law, however, no matter when or where devised and enacted, has at least two general objects in view. It aims, first, to secure and equitable division of the insolvent debtor’s property among all his creditors, and the second place, to prevent on the part of the insolvent debtor conduct detrimental to the interest of his creditors, first from one another and secondly from their debtor. A third object, the protection on the honest debtor from his creditors, by means of the discharge, is sought to be attained in some of the systems of bankruptcy, but this is by means a fundamental feature of the law”.

Dari hal yang dikemukakan di atas, dapat diketahui tujuan dari hukum kepailitan (*bankruptcy law*) adalah :

¹¹ *Ibid*, hal. 291

¹² Erman Radjagukguk, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*, Pidato Guru Besar dalam Bidang Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 4 Januari 1997, hal. 17

¹³ Sutan Remy Sjahdeini, *Ibid*, hal. 37

- 1) Untuk menjamin pembagian yang sama terhadap harta kekayaan debitor diantara para kreditornya.
- 2) Mencegah agar debitor tidak melakukan perubahan-perubahan yang dapat merugikan kepentingan para kreditor.
- 3) Memberikan perlindungan kepada debitor yang beritikad baik dari para kreditornya, dengan cara memperoleh pembebasan utang.

Menurut Radin, dalam bukunya *The Nature of Bankruptcy* sebagaimana dikutip oleh Jordan, et.al., tujuan semua undang-undang kepailitan (*Bankruptcy laws*) adalah untuk memberikan suatu forum kolektif untuk memilah-milah hak-hak dari beberapa penagihan terhadap asset seorang debitor yang tidak cukup nilainya.¹⁴

Menurut Warren dalam bukunya *Bankruptcy Policy* yang dikutip oleh Epstein et.al., mengemukakan tujuan hukum kepailitan adalah sebagai berikut:¹⁵

“In bankruptcy, with an inadequate pie to divide and the looming discharge of unpaid debts, the disputes center on who is entitled to shares of the debtor’s assets and how these shares are to be divided. Distribution among creditor is on incidental to others concerns, is the center of the bankruptcy scheme”.

Dari pendapat Radin dan Warren tersebut, Jordan menyatakan bahwa baik pendapat Rudin maupun Warren berpendapat bahwa inti dari hukum kepailitan (*Bankruptcy law*) baik dahulu maupun sekarang adalah “*a debt collection system*” sekalipun bahwa *Bankruptcy* bukan satu-satunya “*debt collection system*”

Menurut Sutan Remy, tujuan dari hukum kepailitan adalah :¹⁶

- a. Melindungi para kreditor konkuren untuk memperoleh hak mereka sehubungan dengan berlakunya asas jaminan, bahwa semua harta debitor baik bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang telah tiada maupun yang baru akan ada dikemudian hari menjadi jaminan bagi perikatan debitor. Yaitu dengan memberikan fasilitas dan prosedur untuk mereka dapat memenuhi tagihan-tagihannya terhadap debitor. Menurut hukum Indonesia asas jaminan tersebut dijamin dalam Pasal 1131 KUH Perdata. Hukum kepailitan menghindarkan saling rebut diantara para kreditor terhadap harta debitor berkenaan dengan asas jaminan tersebut. Tanpa adanya Undang-

¹⁴ *Ibid*, hal. 38

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*, hal. 40

Undang Kepailitan, akan terjadi kreditor yang lebih kuat akan mendapat bagian yang lebih banyak dari kreditor yang lemah.

- b. Menjamin agar pembagian harta debitor diantara para kreditor sesuai asas pari passu (membagi secara profesional harta kekayaan debitor kepada para kreditor konkuren atau *unsecured creditors* berdasarkan pertimbangan besarnya tagihan masing-masing kreditor tersebut. Di dalam hukum Indonesia asas pari passu dijamin dalam Pasal 1332 KUH Perdata.
- c. Mencegah agar debitor tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan kepentingan para kreditornya. Dengan dinyatakan seorang debitor pailit, debitor menjadi tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengurus dan memindah tangankan harta kekayaannya yang dengan putusan pailit itu status hukum dari harta kekayaannya debitor menjadi harta pailit.
- d. Pada hukum kepailitan Amerika Serikat, hukum kepailitan memberikan perlindungan kepada debitor yang beritikad baik dari para kreditornya. Dengan cara memperoleh pembebasan utang. Dalam hukum kepailitan Amerika Serikat, seorang debitor perseorangan (individual debitor) akan dibebaskan dari utang-utangnya setelah sesuai tindakan pemberesan atau likuidasi terhadap kekayaannya, sekalipun nilai harta kekayaan setelah likuidasi atau dijual likuidator tidak cukup untuk melunasi utang-utang tersebut. Kepada debitor tersebut masih diberikan kesempatan untuk memperoleh *financial fresh start*, debitor tersebut dapat memulai kembali melakukan bisnis tanpa dibebani dengan utang-utangnya yang menggantung dari masa lampau sebelum pailit. Menurut United State (US) Bankruptcy Code, financial fresh start hanya diberikan kepada debitor pailit perseorangan saja, sedangkan bagi debitor badan hukum financial tidak diberikan. Jalan keluar yang dapat ditempuh oleh perusahaan yang pailit itu setelah likuidasi berakhir. Menurut Undang-Undang Kepailitan, financial fresh start tidak diberikan kepada debitor, baik debitor perseorangan maupun debitor badan hukum setelah tindakan pemberesan atau kurator selesai dilakukan, apabila setelah tindakan pemberesan atau likuidasi terhadap harta kekayaan debitor selesai dilakukan oleh kurator dan ternyata masih terdapat utang-utang yang masih belum lunas, debitor tersebut masih tetap harus menyelesaikan utang-

utangnya setelah pemberesan atau likuidasi sesuai dilakukan oleh kurator, kembali diberikan kewenangan untuk melakukan kegiatan usaha. Tetapi debitor tetap pula berkewajiban untuk menyelesaikan utang-utang yang masih belum lunas itu.

- e. Menghukum pengurus yang karena kesalahannya telah mengakibatkan perusahaan mengalami keadaan keuangan yang buruk sehingga perusahaan mengalami keadaan insolvensi dan kemudian dinyatakan pailit oleh pengadilan. Dalam Undang-Undang Kepailitan Indonesia saat ini, sanksi pidana maupun perdata tidak diatur di dalamnya, tetapi diatur dalam Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Di beberapa negara lain sanksi itu dimuat dalam undang-undang Kepailitan, di Inggris sanksi-sanksi pidana berkaitan dengan kepailitan ditentukan dalam Companies Act dan Insolvensi Act.1986.
- f. Memberikan kesempatan kepada debitor dan para kreditornya untuk berunding dan membuat kesepakatan mengenai restrukturisasi utang-utang debitor. Dalam Bankruptcy Code Amerika Serikat, mengenai hal ini diatur dalam Chapter 11 mengenai Re-organization. Di dalam Undang-Undang Kepailitan Indonesia kesempatan bagi debitor untuk mencapai kesepakatan restrukturisasi utang-utangnya dengan para kreditornya diatur dalam Bab III tentang Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Menurut Sutan Remy, dalam Undang-Undang Kepailitan Indonesia dikenai beberapa asas-asas kepailitan sebagai berikut:¹⁷

- 1) Undang-Undang Kepailitan harus dapat mendorong gairah investasi asing, mendorong pasar modal, dan memudahkan perusahaan Indonesia memperoleh kredit luar negeri
- 2) Undang-Undang Kepailitan harus memberikan perlindungan yang seimbang bagi kreditor dan debitor.
- 3) Putusan pernyataan pailit seyogyanya berdasarkan persetujuan para kreditor mayoritas.

¹⁷ *Ibid*, hal. 41-61

- 4) Permohonan pernyataan pailit seyogyanya hanya dapat diajukan terhadap debitor yang insolvent yaitu yang tidak membayar utang-utangnya kepada para kreditor mayoritas.
- 5) Sejak dimulainya pengajuan permohonan pernyataan pailit seyogyanya diberlakukan keadaan diam (*standstill atau stay*)
- 6) Undang-Undang kepailitan harus mengakui hak separatis dari kreditor pemegang hak jaminan
- 7) Permohonan pernyataan pailit harus diputuskan dalam waktu yang tidak berlarut-larut.
- 8) Proses kepailitan harus terbuka untuk umum
- 9) Pengurus perusahaan yang karena kesalahannya mengakibatkan perusahaan dinyatakan pailit harus bertanggungjawab secara pribadi
- 10) Undang-Undang kepailitan seyogyanya memungkinkan utang debitor diupayakan direstrukturisasi lebih dahulu sebelum diajukan permohonan pernyataan pailit.
- 11) Undang-Undang kepailitan harus mengkriminalisasi kecurangan menyangkut kepailitan debitor.

Dalam peraturan kepailitan di samping diatur masalah kepailitan, juga diatur masalah penundaan kewajiban pembayaran utang. Lembaga kepailitan dan lembaga Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) merupakan lembaga hukum yang mempunyai fungsi penting sebagai realisasi dari tanggung jawab debitor terhadap dan atas perikatan-perikatan yang dilakukannya,¹⁸ sebagaimana diatur dan dimaksud dalam Pasal 1131¹⁹ dan Pasal 1132²⁰ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Asas tanggung jawab debitor terhadap kreditornya tersebut diatas di dalamnya terkandung asas jaminan hutang²¹ dan asas pari passu (membagi secara profesional harta kekayaan debitor kepada para kreditor konkuren berdasarkan

¹⁸ Sri Redjeki Hartono, *Hukum Perdata Sebagai Dasar Kepailitan Modern*, Artikel pada Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 7 Tahun 1999, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, hal. 22

¹⁹ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk van wetboek)*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1990), hal. 243

²⁰ *Ibid.*

²¹ Sutan Remi Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal. 38

pertimbangan besarnya tagihan masing-masing kreditor tersebut)²² atau asas *concursum creditorium* (para kreditor harus bertindak bersama-sama)²³, kecuali terhadap kreditor yang mempunyai hak jaminan atau memiliki hak prioritas.

Dengan demikian asas tanggung jawab debitor terhadap kreditornya dalam KUH Perdata tersebut, maupun dalam undang-undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban pembayaran Utang (UU-KPKPU) sebagai realisasi dan merupakan pengaturan lebih lanjut atas dan dari asas tanggung jawab debitor terhadap kreditor tersebut.

Di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU-KPKPU), disebutkan bahwa Undang-Undang ini didasarkan pada beberapa asas, antara lain adalah:

- 1) Asas Keseimbangan, mengandung pengertian bahwa Undang-Undang ini membuat ketentuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan pranata dan lembaga kepailitan, termasuk lembaga penundaan kewajiban pembayaran utang baik oleh kreditor maupun debitor yang tidak beritikad baik.
- 2) Asas Kelangsungan Usaha, mengandung pengertian bahwa Undang-Undang ini memuat ketentuan yang memungkinkan perusahaan debitor yang prospektif tetap dilangsungkan.
- 3) Asas Keadilan, mengandung pengertian bahwa ketentuan mengenai kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang dapat memenuhi rasa keadilan bagi para pihak yang berkepentingan. Asas keadilan ini juga ditujukan untuk mencegah terjadinya keseweng-wenangan pihak penagih yang mengusahakan pembayaran atas tegihan masing-masing terhadap debitor, dengan tidak mempedulikan kreditor yang lain.
- 4) Asas Integritas, mengandung pengertian bahwa sistem hukum formil dan hukum materielnya merupakan satu kesatuan yang utuh dari sistem hukum perdata dan hukum acara perdata nasional.

²² *Ibid*, hal. 39

²³ Fred B.G. Tumbuan, *Pokok-Pokok Undang-Undang Tentang Kepailitan Sebagaimana Diubah oleh Perpu No. 1/1998*, dalam Rudhy A. Lontoh dkk, *Hukum Kepailitan : Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, (Bandung : Alumni, 2001), hal. 125

Mengenai tujuan peraturan perundang-undangan tentang kepailitan, peraturan dimaksud berfungsi untuk melindungi kepentingan pihak-pihak yang terkait dalam kepailitan. Penjelasan umum undang-undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UUKPPU) menyebutkan beberapa faktor perlunya pengaturan mengenai kepailitan dan penundaan pembayaran utang, yaitu :

- a. Untuk menghindari perebutan harta debitor apabila dalam waktu yang ada beberapa kreditor yang menagih piutangnya dari debitor.
- b. Untuk menghindari adanya kreditor pemenang hak jaminan kebendaan yang menurut haknya dengan cara menjual milik debitor tanpa memperhatikan kepentingan debitor atau para kreditor lainnya, dan
- c. Untuk menghindari adanya kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh salah satu kreditor atau debitor sendiri, misalnya debitor berusaha untuk memberi keuntungan kepada seorang atau beberapa orang kreditor tertentu sehingga kreditor lainnya dirugikan. Atau adanya perbuatan curang dari debitor untuk melarikan semua harta kekayaannya dengan maksud untuk melepaskan tanggung jawabnya terhadap para kreditor.

Dari penjelasan umum tadi dapat diketahui bahwa fungsi dari peraturan kepailitan adalah untuk melindungi kepentingan kreditor maupun debitor secara adil dan seimbang.

Pada hakekatnya setiap utang harus dibayar. Terhadap utang yang telah jatuh tempo maka pelaksanaannya (eksekusinya) dapat dilakukan atas permohonan para kreditor melalui prosedur kepailitan. Jika debitor tidak mampu membayar utangnya (*unable to pay*), maka debitor dapat dinyatakan pailit dengan tujuan dilakukan pemberantasan atas harta (budel pailit). Keadaan demikian tidak selalu efektif, sedangkan apabila debitor diberi waktu, maka besar harapan debitor akan dapat melunasi utang-utangnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Fred B.G. Tumbuan, sesungguhnya penundaan kewajiban pembayaran Utang adalah suatu cara untuk menghindari kepailitan yang lazimnya bermuara dalam likuidasi harta kekayaan debitor. Khususnya dalam hal perusahaan penundaan kewajiban pembayaran Utang bertujuan memperbaiki keadaan ekonomis dan kemampuan

debitor untuk membuat laba. Dengan cara ini kemungkinan besar debitor dapat melunasi kewajibannya.²⁴

Pendapat senada dikemukakan juga oleh Kartono, tujuan penundaan kewajiban pembayaran Utang ialah untuk mencegah seorang debitor yang apapun sebabnya berada dalam kesulitan, kekurangan uang dan atau sukar memperoleh kredit, dinyatakan pailit yang berakibat bahwa harta kekayaannya dijual dan perusahaannya terpaksa dihentikan, sedangkan jika perusahaannya itu dapat terus dijalankan, debitor tidak kehilangan harta kekayaannya dan para kreditor dinyatakan pailit.²⁵

Dari pemikiran yang dikemukakan oleh para ahli hukum di atas, tampak bahwa permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang dapat dikatakan sebagai upaya untuk memberi kesempatan atau peluang kepada debitor agar jangan sampai perusahaannya dinyatakan pailit sehingga debitor dengan didampingi pengurus yang ditunjuk oleh Pengadilan masih dapat menjalankan usahanya. Karena itu, selama periode tertentu yang diberikan Undang-undang melalui Pengadilan Niaga kepada kreditor dan debitor diberikan kesempatan untuk memusyawarahkan cara-cara pembayaran utangnya dengan memberikan rencana pembayaran (*composition plan*) terhadap seluruh atau sebagian utangnya itu, termasuk apabila perlu menstrukturisasi utangnya itu,

Untuk memberikan jaminan bahwa (para) kreditor menerima pelunasan utang-utangnya, maka setelah menerima surat permohonan Pengadilan Niaga segera mengabulkan penundaan kewajiban pembayaran utang “sementara” dan menunjuk Hakim Pengawas serta mengangkat seorang atau lebih pengurus. Dengan diangkatnya seorang atau lebih pengurus, maka serta merta kekayaan debitor berada dibawah pengawasan pengurus. Tanpa persetujuan dan ikut sertanya pengurus. Debitor terhitung sejak tanggal dimulainya penundaan sementara kewajiban pembayaran utang tidak berwenang melakukan tindakan kepengurusan dan pengalihan kekayaannya (Pasal 240 ayat (1)).

Untuk menetapkan apakah kepada debitor akan diberikan penundaan kewajiban pembayaran secara tetap harus diadakan persidangan yang merupakan

²⁴ *Ibid*, hal. 243

²⁵ Kartono, *Kepailitan dan Penundaan Pembayaran*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1974), hal. 79

rapat “permusyawaratan hakim” paling lambat hari ke-45 (empat puluh lima terhitung setelah putusan sementara penundaan kewajiban pembayaran utang ditetapkan. Adapun jangka waktu penundaan kewajiban pembayaran utang “secara tetap” tidak boleh melebihi 270 (dua ratus tujuh puluh) hari terhitung sejak putusan penundaan “sementara” kewajiban pembayaran utang ditetapkan.

Selanjutnya perlu diperhatikan bahwa bila waktu penundaan sementara pembayaran utang berakhir karena kreditor konkuren tidak memnyetujui penundaan kewajiban pembayaran utang secara tetap atau perpanjangannya sudah diberikan (Pasal 230 ayat (1)), maka Pengadilan Niaga harus menyatakan debitor pailit selambat-lambatnya pada hari sesudah terjadinya peristiwa itu. Terhadap pernyataan (putusan) Pengadilan Niaga tersebut tidak dapat diajukan upaya hukum kasasi maupun upaya hukum kasasi maupun upaya hukum peninjauan kembali (Pasal 235 ayat (1), (2)).

Sedangkan apabila permohonan kewajiban pembayaran utang dikabulkan, maka berlaku penaggulungan hak eksekusi kreditor yang tagihannya dijamin dengan hak agunan atas kebendaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1), (2), (3). Jangka waktu tersebut dapat berlaku selama berlangsungnya penundaan kewajiban pembayaran utang, yaitu selama 270 (dua ratus tujuh puluh) hari terhitung sejak tanggal putusan penundaan sementara kewajiban pembayaran utang ditetapkan oleh Pengadilan. Keberadaan lembaga penangguhan (penundaan kewajiban pembayaran utang) tersebut dimaksudkan selain mencegah agar pembayaran-pembayaran utang tidak sia-sia, juga untuk mencegah terjadinya kepailitan pembayaran utang debitor dapat menyediakan utang-utangnya.

Untuk dapat mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang maka debitor wajib melampirkan rencana perdamaian tersebut harus disediakan di kepaniteraan untuk diperiksa oleh siapapun tanpa dikenakan biaya dan disampaikan kepada Hakim Pengawas, Pengurus serta ahli (bila ada). Hal ini dikandung maksud agar itikad baik debitor untuk menyelesaikan utang-utangnya dapat diketahui oleh umum, khususnya para kreditornya untuk dapat persetujuan atau ditolak. Meminjam istilah Mariam Darus Badruzaman tentang asas-asas dalam kebebasan berkontrak, maka rencana perdamaian ini merupakan bukti-bukti yang sangat transparan dapat diperiksa dan diuji secara terbuka untuk dijadikan

dasar bagi para pihak (debitor dan kreditor) untuk “berkontrak”.²⁶ menjadwalkan kembali waktu pembayaran utang atau penundaan kewajiban pembayaran utangnya.

Dengan pengajuan rencana perdamaian dari debitor yang ditawarkan kepada kreditor (para kreditor) akan dapat mengintegrasikan dan mengakomodasikan kepentingan-kepentingan yang sangat bertentangan satu sama lain antara debitor dengan kreditor (para kreditor), sehingga dapat dicapai penyelesaiannya utang piutang melalui penundaan kewajiban pembayaran utang (KPPU) yang saling menguntungkan para pihak (*win-win solution*).

Meskipun konsep *win-win solution* menjadi acuan dasar dalam penyelesaian utang, perlindungan debitor dari ancaman kepailitan adalah sangat penting. Sebab dalam peristiwa kepailitan terdapat banyak pihak yang terlibat yaitu kepentingan stakeholders dari debitor yang dinyatakan pailit dan kepentingan negara. Karena itu perusahaan yang tercantum kepailitan dapat memanfaatkan lembaga penundaan kewajiban pembayaran utang atas inisiatif atau sebagai reaksi atas permohonan pailit dari kreditornya.

Dalam penundaan kewajiban pembayaran utang, debitor dengan diberi kesempatan melakukan “perbaikan keuangan dan manajemen” untuk memperbaiki kinerja perusahaannya, baik itu melalui penambahan modal (*composition*) maupun dengan cara melakukan re-organisasi perusahaan (*corporate re-organization*), baik itu melalui penggantian pengurus (direksi/manager) perusahaan maupun memfokuskan/mengecilkan kegiatan usahanya. Kesempatan itu diberikan kepada debitor setelah mendapat persetujuan dari (para) pengurusnya untuk menyelamatkan perusahaan dari kepailitan, sehingga dapat menyelesaikan utang-utangnya.

Dengan demikian perbaikan dan manajemen (*solvable*) merupakan hal yang juga harus dilaksanakan apabila debitor telah mendapatkan putusan penundaan kewajiban pembayaran utang secara tetap, agar tempo untuk menyelesaikan utang-utangnya dapat dilaksanakan sesuai dengan yang direncanakan.

²⁶ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, (Bandung : Alumni, 1994), hal. 42

I.5.2 Kerangka Konseptual

Untuk mencegah perbedaan penafsiran atau pemahaman atas terminology yang digunakan, lebih dahulu perlu dijelaskan beberapa definisi dari beberapa terminologi yang berkaitan dengan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang, yaitu :

- a. Kepailitan adalah suatu sistem umum atas dan terhadap seluruh harta debitor agar dicapainya suatu perdamaian antara debitor dengan para kreditornya atau agar harta tersebut dapat dibagi-bagikan secara adil dan proporsional di antara dan sesama para kreditor sesuai dengan besarnya piutang dari masing-masing para kreditor terhadap debitornya.
- b. Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) adalah suatu periode waktu tertentu yang diberikan oleh Undang-Undang melalui putusan Pengadilan Niaga dimana dalam periode waktu tersebut kepada kreditor dan debitor diberikan kesempatan untuk memusyawarahkan cara-cara pembayaran utangnya dengan memberikan rencana pembayaran terhadap seluruh atau sebagian utangnya itu, termasuk apabila perlu merestrukturisasi utangnya.
- c. Kreditor adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka Pengadilan.
- d. Debitor adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih di muka Pengadilan.
- e. Utang adalah kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dengan jumlah uang baik dalam mata uang Indonesia maupun mata uang asing, baik secara langsung maupun yang akan timbul dikemudian hari atau kontijen, yang timbul karena perjanjian atau undang-undang dan wajib dipenuhi oleh debitor dan bila tidak dipenuhi memberi hak kepada kreditor untuk mendapatkan pemenuhan dari harta kekayaan debitor.
- f. Pengadilan Niaga adalah Pengadilan dalam lingkungan peradilan umum yang mempunyai wewenang khusus memeriksa dan memutus permohonan pernyataan pailit dan penundaan kewajiban pembayaran utang serta perkara lain di bidang perniagaan.

- g. Kurator adalah Balai Harta Peninggalan atau orang perseroan yang diangkat oleh Pengadilan Niaga untuk mengurus dan membereskan harta debitor pailit di bawah pengawasan Hakim Pengawas.
- h. Pengurus adalah orang perorangan yang diangkat oleh Pengadilan Niaga untuk mengurus harta debitor dalam penundaan kewajiban pembayaran utang di bawah pengawasan Hakim Pengawas.
- i. Hakim Pengawas adalah hakim yang ditunjuk oleh Pengadilan Niaga dalam putusan pailit atau putusan penundaan kewajiban pembayaran utang.

I.6 Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini akan disusun sebagai karya ilmiah berupa tesis, yang terdiri dari 5 (lima) bab. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas maka tiap-tiap bab tersebut akan dirinci lagi menjadi beberapa sub bab.

Bab I Pendahuluan

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konseptual dan sistematika penelitian.

Bab II Tinjauan Tentang Lembaga Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU)

Bab ini membahas pengertian kepailitan, perkembangan lembaga kepailitan di Indonesia, eksistensi dan kompetensi pengadilan niaga, utang piutang dalam dunia usaha, penyelesaian utang piutang melalui kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU). Lembaga PKPU dan Penyelesaian Utang Piutang Menurut UU Nomor 37 Tahun 2004.

Bab III Metode Penelitian

Bab ini berisikan tentang tipe penelitian, sifat penelitian, sumber data, dan metode pengumpulan data.

Bab IV Analisis Putusan perkara Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU)

Bab ini akan menganalisis tentang perkara PKPU Nomor 01/PKPU/PN.Niaga/Jkt.Pst., Debitor mengajukan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang sebagai upaya mencegah kepailitan, Tingkat keberhasilan debitor dalam mencegah kepailitan melalui pengajuan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Efektivitas PKPU dalam mencegah kepailitan.

Bab V Penutup

Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran.

