

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam era globalisasi dan perkembangan ekonomi yang pesat, aktivitas bisnis dan perdagangan mengalami pertumbuhan yang signifikan. Hal ini membawa konsekuensi terhadap meningkatnya kompleksitas hubungan hukum antara pelaku usaha, khususnya dalam hal pemberian kredit dan jaminan. Namun, tidak jarang aktivitas ekonomi menghadapi kendala berupa ketidakmampuan debitur untuk memenuhi kewajiban pembayaran utang-utangnya, yang pada akhirnya dapat berujung pada kepailitan. Keadaan pailit atau bangkrut merupakan peristiwa yang bisa terjadi pada siapa saja, mulai dari perorangan maupun badan hukum (legal entity). Kepailitan juga tidak mengenal istilah kaya atau miskin. Dalam praktik kehidupan kita dapati bahwa seseorang milioner ataupun perusahaan multinasional juga dapat mengalami kepailitan atau kebangkrutan.¹

Menurut Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 Pasal 1 Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan debitur pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh kurator dibawah pengawasan hakim. Pengawasan sebagaimana diatur dalam Undang-undang. Pengertian ini merujuk pada kondisi dimana debitur tidak mampu membayar utangnya secara lunas dan telah diajukan permohonan kepailitan oleh kreditor dan debitur itu sendiri ke pengadilan.

Secara historis, kepailitan sudah ada sejak zaman romawi. Kata pailit yang dalam bahasa Inggris bankrupt berasal dari undang-undang di Italia yang disebut dengan banca rupta. Pailit terjadi pada abad pertengahan di Eropa karena para bankir atau pedagang melarikan diri secara diam-diam dengan membawa harta para krediturnya. Menurut Poerwadarminta, “*pailit*” artinya “bangkrut”, dan “bangkrut” artinya menderita kerugian besar hingga jatuh. Menurut John M. Echols dan Hassan Shadily, bangkrut artinya bangkrut, pailit dan bankruptcy artinya kebangkrutan, kepailitan. Dalam bahasa Perancis, istilah “*faillite*” artinya pemogokan atau kemacetan dalam melakukan pembayaran. Sedangkan dalam istilah bahasa Inggris dikenal istilah “*to fail*” dan dalam bahasa latin dipergunakan istilah “*fallire*”. Dalam bahasa Belanda digunakan istilah “*failliet*”. Sedangkan dalam hukum Anglo America, undang-undangnya dikenal dengan *Bankruptcy Act*. Secara tata bahasa kepailitan berarti segala hal yang berhubungan dengan pailit. Berhubung pernyataan pailit terhadap debitur itu harus melalui proses pengadilan melalui fase-fase pemeriksaan, maka segala sesuatu yang menyangkut tentang peristiwa pailit itu disebut kepailitan. Menurut Henry Campbell Black’s Law Dictionary yang dikutip dari Munir Fuady, arti yang orisinil dari bangkrut atau pailit adalah seorang pedagang yang bersembunyi atau melakukan tindakan tertentu yang cenderung untuk mengelabui pihak kreditornya.²

Sejarah hukum kepailitan di Indonesia mengalami perkembangan panjang sejak masa kolonial hingga sekarang. Awalnya, aturan kepailitan diatur dalam *Wetboek van Koophandel (WvK) 1838 untuk pedagang dan Reglement op de Rechtsvordering (RV) 1847*

¹ Elyta Ras Ginting, *Hukum Kepailitan Teori Kepailitan*, ed. Tarmizi (Jakarta timur: Sinar Grafika, 2018).

² Joko Sriwidodo And M.S.Tumanggor, *PERKEMBANGAN HUKUM KEPAILITAN DAN PKPU DI INDONESIA* (Yogyakarta: Kepel press, 2024). h 9-10

untuk non-pedagang, namun kedua aturan ini dinilai rumit, mahal, dan memakan waktu. Untuk menyederhanakan, pemerintah Belanda memberlakukan *Faillissementsverordening* (FV) 1905 jo. 1906 yang berlaku sejak 1 November 1906 dan tetap dipakai di Indonesia pasca kemerdekaan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Namun, aturan ini hanya dikenal terbatas dan kurang efektif, hingga akhirnya pada masa krisis moneter 1998 pemerintah menerbitkan Perpu No. 1 Tahun 1998 yang kemudian disahkan menjadi UU No. 4 Tahun 1998. Undang-undang ini mempertegas prosedur kepailitan, memberikan kepastian waktu, serta membentuk Pengadilan Niaga. Perkembangan selanjutnya melahirkan UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang berlaku hingga kini, dengan cakupan lebih luas untuk menyeimbangkan kepentingan kreditor dan debitor, memberikan kepastian hukum, serta menyesuaikan dengan perkembangan perekonomian dan globalisasi.³

Undang-undang Kepailitan pada mulanya bertujuan untuk melindungi para kreditor dengan memberikan jalan yang jelas dan pasti untuk menyelesaikan utang yang tidak dapat dibayar. Penyempurnaan tentang prosedur permohonan penyertaan pailit dan hukum acaranya berubah, perubahan mendasar adalah perkara kepailitan tidak lagi diperiksa dan diadili di pengadilan negeri tetapi Pengadilan Niaga yang merupakan pengadilan khusus di lingkungan peradilan umum dengan hakim-hakim yang khusus dan upaya hukum yang dapat diajukan adalah langsung berupa kasasi ke Mahkamah Agung (MA). Dengan kata lain tidak melalui pemeriksaan banding kepada pengadilan tinggi terlebih dahulu, namun demi keadilan terhadap putusan kasasi tersebut masih dapat diajukan peninjauan kembali.

Kepailitan disebut juga sebagai sitaan umum, karena dengan diberikannya status pailit terhadap debitor, maka secara otomatis debitor tersebut akan kehilangan kekuasaan untuk mengelolah dan menguasai seluruh hartanya, baik yang dimilikinya pada saat pernyataan pailit maupun yang diperolehnya selama kepailitan, dimana harta tersebut akan digunakan untuk pelunasan utangnya kepada kreditor.

Hukum Kepailitan di Indonesia Pada dasarnya adalah manifestasi dari pasal 1131 dan pasal 1132 KUH Perdata yang mengatur tentang kewajiban debitor untuk memenuhi prestasinya pada para kreditornya dan menempatkan seluruh hak kebendaan debitor sebagai jaminan dari pemenuhan prsetasinya tersebut untuk dibagi bagi pada kreditornya dalam hal debitor melakukan wanprestasi. Pasal 1131 KUH Perdata mengandung prinsip Paritas Creditorium sedangkan pasal 1132 KUH Perdata mengandung Prinsip Pari Passu Pro Rate Parte (Subhan, 2008) Selain itu pengaturan khusus tentang kepailitan adalah UU Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran. Sedangkan aturan lain yang masih terkait dengan Hukum Kepailitan adalah, antara lain:

1. UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
2. UU No. 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan
3. UU No. 42 Tahun 1992 Tentang Jaminan Fiducia
4. UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN
5. UU No. 08 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal
6. UU No. 02 tahun 2003 tentang Yayasan
7. PP No. 7 tahun 2021 Tentang Kopersi⁴

³ *Ibid* h 16-26

⁴ Amsari Damanik, *Modul Hukum Kepailitan Dan Pkpu* (Samarinda, 2021).

Berbicara mengenai fungsi hukum kepailitan, sebenarnya fungsi hukum kepailitan adalah guna melindungi kepentingan dari kreditor agar piutangnya terhadap debitor segera mendapatkan pelunasan. Selain kepentingan kreditor, hukum kepailitan juga berguna untuk debitor yakni dengan cara mengajukan upaya perdamaian, upaya hukum, dan lain-lain. Jika merujuk kepada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang bahwa didalam penjelasan umum juga dijelaskan terkait fungsi dari hukum kepailitan adalah guna melindungi kepentingan dari para pihak. Yang dimaksud para pihak disini adalah kreditor selaku yang mempunyai piutang dan debitor selaku yang mempunyai utang. Adapun perlindungan disini adalah harus seimbang, tidak berat sebelah terhadap debitor apalagi kreditor yang haknya harus dipenuhi oleh debitor.⁵

Tujuan utama kepailitan adalah untuk melakukan pembagian antara para kreditor atas kekayaan debitor oleh Kurator. Kepailitan dimaksudkan untuk menghindari terjadinya sitaan terpisah atau eksekusi terpisah oleh kreditor dan menggantikannya dengan mengadakan sitaan bersama sehingga kekayaan debitor dapat dibagikan kepada semua kreditor sesuai dengan hak masing-masing, karena Kepailitan ada demi untuk menjamin para kreditor untuk memperoleh hak-haknya atas harta debitor pailit.⁶

Jika banyak kreditor mengalami kerugian, hal ini bisa berdampak terhadap lembaga keuangan dan perekonomian nasional. Kreditor, sebagai pihak yang memberikan pinjaman atau fasilitas kredit kepada debitor, menghadapi risiko gagal bayar atau wanprestasi yang dapat berdampak serius terhadap stabilitas keuangan dan kegiatan usahanya. Oleh karena itu, perlindungan hukum diperlukan untuk menjamin kepastian, keadilan, dan keseimbangan antara kepentingan kreditor dan debitor. Kreditor juga membutuhkan jaminan haknya untuk menerima pembayaran kembali akan dilindungi apabila debitor gagal memenuhi kewajibannya. Kreditor akan lebih percaya untuk memberikan pinjaman jika hukum secara efektif menjamin hak mereka dalam hal terjadinya sengketa atau wanprestasi. Perlindungan hukum terhadap kreditor juga dapat mencegah praktik penipuan, seperti pengalihan aset oleh debitor. Jika adanya lingkungan hukum yang melindungi kreditor dapat menarik lebih banyak investasi. Karena tanpa adanya perlindungan hukum yang memadai, kreditor berpotensi berat akibat debitor tidak memenuhi kewajibannya.

Pengertian Kreditor disini hanya ditujukan pada orang, belum menunjukkan pada suatu badan atau lembaga. Namun pengertian ini telah mengarah pada suatu subjek hukum yang memberikan utang kepada Debitor. Sedangkan Kreditor itu adalah orang yang memiliki piutang atau tagihan. Pengertian Kreditor secara yuridis ditentukan dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Kepailitan dan PKPU yaitu “Kreditor adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan”. Dasar hukum penggolongan Kreditor terdapat dalam pasal 1131-1149 Burgerlijk Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata). Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, kreditor dapat digolongkan menjadi 3 (tiga) yaitu:

⁵ Nazhif Ali Murtadho, “Perlindungan Hukum Terhadap Kreditor Preferen Dalam Pembersihan Proses Kepailitan”, *Journal of Contemporary Law Studies* 1, no. 4 (July 2024): 214, <https://doi.org/10.47134/lawstudies.v2i3.2499>.

⁶ Joko Sriwidodo And M.S.Tumanggor, PERKEMBANGAN HUKUM KEPAILITAN DAN PKPU DI INDONESIA (Yogyakarta: Kepel press, 2024).

1. Kreditor Separatis yaitu Kreditor pemegang jaminan kebendaan berdasarkan Pasal 1134 ayat (2) KUH Perdata yaitu Gadai dan Hipotik.
2. Kreditor Preferen yaitu Kreditor yang mempunyai hak mendahului karena sifat piutangnya oleh undang-undang diberi kedudukan istimewa..
3. Kreditor Konkuren yaitu Kreditor yang tidak termasuk dalam Kreditor Separatis dan Kreditor Preferen (Pasal 1131 jo. Pasal 1132 KUH Perdata).

Terkhusus yang akan menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah perlindungan kreditor preferen

Kreditor preferen adalah kreditor yang memiliki hak untuk mendahului karena sifatnya telah diberikan secara istimewa oleh undang-undang. Sehingga kreditor ini memiliki hak guna mendapatkan pelunasan piutangnya terlebih dahulu dari hasil pemberesan harta pailit. Penjelasan mengenai hak istimewa tercantum dalam pasal 1134 KUHPerdata yang pada intinya menyebutkan bahwa hak istimewa itu merupakan hak yang telah diberikan kepada seseorang yang memiliki piutang (kreditor) sehingga tingkatan dari kreditor ini lebih tinggi daripada tingkatan dari kreditor yang lainnya karena semata-mata hanya berdasarkan sifat dari piutangnya tersebut. Pengaturan lebih lanjut mengenai pembagian dari kreditor preferen ini diatur di dalam pasal 1139 KUHPerdata dan pasal 1149 KUHPerdata yang masing-masing adalah pembagian kreditor preferen khusus dan kreditor preferen umum. Selain adanya pembagian menurut KUHPerdata diatas, penyebutan kreditor preferen juga terdapat didalam Undang-Undang Ketenagakerjaan pasal 95 ayat (4) yang mengatur upah buruh yang belum dibayarkan. Selain itu kreditor preferen juga dimuat didalam Undang-Undang Perpajakan pada pasal 21 ayat 1, 2, 3, 3a, 4, dan 5. Sebenarnya pemasukan utang pajak dan utang dari upah buruh ke dalam kreditor preferen adalah untuk melindungi kepentingan buruh atas ketidakpastian hukum atas pembayaran upahnya/gajinya. Dan jika dikaji lebih lanjut sebenarnya ini juga memberikan perlindungan kepada perusahaan sebagai akibat dari pemogokan kerja dan dari amukan parah buruh, karena pasti ini akan berdampak kepada perusahaan yang telah dinyatakan pailit agar stabilitas perusahaan tidak goyah hingga masih bisa menjalankan perusahaannya.⁷

Kreditor preferen, sebagaimana diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004, memiliki hak istimewa untuk didahulukan pembayarannya dari hasil penjualan harta pailit. Kedudukan istimewa ini didasarkan pada sifat khusus piutang mereka, seperti piutang pajak, piutang tenaga kerja, atau piutang yang dijamin dengan hak kebendaan. Namun, implementasi perlindungan hukum terhadap kreditor preferen dalam praktik sering menimbulkan persoalan keadilan. Di satu sisi, kreditor preferen memerlukan perlindungan khusus mengingat sifat piutang mereka yang strategis bagi kepentingan publik atau sosial. Di sisi lain, pemberian prioritas yang berlebihan dapat merugikan kreditor lain dan mengganggu prinsip keadilan distributif dalam pembagian harta pailit. Permasalahan muncul ketika mekanisme distribusi harta pailit tidak menjamin terpenuhinya hak-hak kreditor preferen secara adil. UU No. 37 Tahun 2004 memang mengatur secara hierarkis urutan pelunasan utang, namun tidak jarang kreditor preferen hanya memperoleh sebagian kecil atau bahkan

⁷Nazhif Ali Murtadho "Perlindungan Hukum Terhadap Kreditor Preferen Dalam Pemberesan Proses Kepailitan" *Journal of Contemporary Law Studies* 1, no. 4 (July 2024): 220-221, <https://doi.org/10.47134/lawstudies.v2i3.2499>.

tidak memperoleh pelunasan sama sekali karena ketidakseimbangan kekuasaan antara jenis kreditor. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana sistem hukum kepailitan di Indonesia mampu memberikan perlindungan hukum yang adil bagi kreditor preferen. Ketidakadilan terhadap kreditor preferen dalam UU no. 37 tahun 2004 yaitu Pertama, ketidakadilan struktural dalam hierarki kreditor Posisi Inferior terhadap Kreditor Separatis Meskipun kreditor preferen memiliki hak istimewa, mereka tetap berada di bawah kreditor separatis dalam hierarki pembayaran. Secara hierarkhi dalam kasus Kepailitan, kedudukan Kreditor Separatis menduduki posisi puncak (secured creditor), selanjutnya Kreditor Preferen dan Diistimewakan, dan bila terdapat sisa barulah menjadi hak pelunasan Kreditor Konkuren. Kedua, keterbatasan hak suara dalam proses kepailitan dimana minimnya partisipasi dalam pengambilan keputusan kreditor preferen biasanya dibayar lebih banyak tapi mempunyai sedikit suara dalam hal menyetujui rencana perdamaian. Ketiga, ketidakadilan dalam pengelolaan harta pailit dimana permasalahan kurator yang tidak profesional ketidakprofesionalnya kurator dalam mengurus harta-harta debitor yang telah dinyatakan pailit. Keempat, ketidakadilan dalam akses informasi dan transparansi minimnya transparansi proses yang kreditor preferen sering mengalami kesulitan dalam memperoleh informasi yang memadai tentang status pengurusan harta pailit dan perhitungan pembagian. Dan banyak tidak adilan yang didapatkan oleh kreditor preferen dalam kepailitan.⁸

Contoh tentang kreditor preferen yaitu perkara PT Swissindo Marine dimana PT Swissindo Marine mengalami kewajiban membayar pajak yang cukup besar kepada KPP Pratama Jakarta Tanah Abang I, tercatat sebesar Rp 14.134.021.435 sebagai utang pajak—posisi ini membuat negara sebagai kreditor preferen dalam kepailitan. Kurator menyusun daftar tagihan sementara, namun pengakuan piutang pajak resmi oleh kurator tidak sesuai jumlah yang diajukan oleh KPP, sehingga tagihan pajak dianggap tidak tepat atau tidak lengkap. KPP mengajukan keberatan (renvoi) ke Pengadilan Niaga PN Jakarta Pusat, namun pada 13 Februari 2019 keberatan tersebut ditolak karena dianggap sudah melewati batas proses verifikasi di rapat kreditur. KPP lalu mengajukan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung. Pada 10 September 2019 MA akhirnya meletakkan kembali utang pajak sebagai tagihan yang harus dilunasi terlebih dahulu, memerintahkan kurator untuk memprioritaskan pembayaran utang pajak tersebut. Dari kasus diatas bisa dilihat masih banyak tindakan tidak adil yang tidak didapatkan oleh kreditor preferen.⁹

Permasalahan perlindungan kreditor preferen tidak dapat dipisahkan dari aspek filosofis keadilan dalam hukum. Teori keadilan, baik yang dikembangkan oleh John Rawls. Rawls menyatakan terdapat dua prinsip awal berdasarkan situasi tersebut. Pertama, setiap individu memiliki hak yang setara dengan kebebasan dasar paling luas yang sama dengan

⁸ Nazhif Ali Murtadho “Perlindungan Hukum Terhadap Kreditor Preferen Dalam Pembersihan Proses Kepailitan” *Journal of Contemporary Law Studies* 1, no. 4 (July 2024): 220-221, <https://doi.org/10.47134/lawstudies.v2i3.2499>.

⁹ Putri A, Machmud A, Sadino S “Analisis Hukum Terhadap Penolakan Tagihan Pajak dalam Proses Kepailitan PT Swissindo Marine” *Binamulia Hukum* (2025) 14(1) 131-140 [file:///C:/Users/User/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/WAR036IN/\(131-140\)_Adityas+Rachmawati+Putri\[1\].pdf](file:///C:/Users/User/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/WAR036IN/(131-140)_Adityas+Rachmawati+Putri[1].pdf)