

TINJAUAN HUKUM ATAS KEWENANGAN KREDITOR MENGAJUKAN PENUNDAAN KEWAJIBAN PEMBAYARAN UTANG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2004

Oleh:

Dr. Jimmy Simanjuntak, S.H., M.H.

ABSTRACT

In essence, petition of suspension of debt payment under Indonesian Law ("PKPU") was designed for the achievement of peace between debtor and creditors through homologation. As regulated on Article 222 (3) Indonesian Law Number 37 Year 2004 concerning Bankruptcy and Suspension of Debt Payment ("UU KPKPU"), competency to submit petition of suspension of debt payment was given not only to debtor but also given to creditors. This provision, however, has loopholes that might be misapplied by creditors who did not seek for peace but merely want to collect the debt, which did not aligned with the main purpose of PKPU. This research aims to provide an in-depth analysis concerning the conformity between creditor's right to submit petition of PKPU under Article 222 (3) UU KPKPU and peace concept of PKPU.

Keywords: *suspension of debt payment, creditor's competence, petition of suspension of debt payment*

ABSTRAK

Pada dasarnya, permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang ("PKPU") yang diatur dalam Hukum Kepailitan Indonesia bertujuan untuk tercapainya perdamaian antara debitor dan kreditor melalui homologasi. Dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang ("UU KPKPU"), diatur terkait prosedur pengajuan permohonan PKPU dimana kewenangan untuk dapat mengajukan permohonan PKPU tidak hanya diberikan kepada debitor namun juga kepada kreditor. Hal tersebut dinilai bahwa sewaktu-waktu kreditor dapat mengajukan permohonan PKPU bukan dengan tujuan perdamaian, melainkan dengan tujuan penagihan utang, yang tidak sesuai dengan tujuan utama PKPU. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU terkait pemberian hak kepada kreditor untuk dapat mengajukan permohonan PKPU dengan konsep perdamaian dalam PKPU.

Kata Kunci: PKPU, Kewenangan Kreditor, Pengajuan Permohonan PKPU

I. PENDAHULUAN

Hukum Kepailitan Indonesia merupakan warisan dari pemerintah kolonial Belanda yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Hukum Kepailitan, meskipun tidak diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, termasuk dalam ruang lingkup hukum dagang. Hukum Kepailitan muncul sebagai dampak adanya perkembangan perekonomian masyarakat Indonesia. Pada tahun 1983, ketentuan hukum kepailitan yang berlaku adalah *Fasilissement Verordening*.

Dalam perkembangannya, terdapat berbagai faktor seperti krisis moneter yang kemudian mempengaruhi kehidupan perekonomian nasional khususnya sektor pembiayaan yang kemudian menimbulkan kesulitan bagi kalangan pengusaha untuk meneruskan kegiatannya termasuk dalam memenuhi kewajiban kepada kreditor. Hukum kepailitan dibentuk dengan tujuan untuk merespon masalah pembayaran utang secara kolektif dan untuk menyelesaikan kesulitan finansial, akan tetapi tujuan utama hukum kepailitan adalah untuk memulihkan keadaan finansial debitor.¹

Kepailitan merupakan suatu proses pembagian harta debitor kepada para kreditornya dengan melakukan sita umum terhadap seluruh harta debitor yang selanjutnya dibagikan oleh pihak ketiga yang independen dalam hal ini adalah kurator di bawah pengawasan hakim pengawas. Kepailitan merupakan sarana bagi kreditor untuk menuntut pemenuhan haknya dari debitor yang tidak membayar utangnya secara sukarela. Tujuan utama dari adanya kepailitan adalah untuk melakukan pembagian harta kekayaan debitor kepada kreditor sesuai dengan hak proporsinya.²

Di sisi lain, PKPU atau *suspension of payment* adalah suatu instrumen yang disediakan oleh undang-undang, dimana pihak kreditor dan debitor diberikan kesempatan untuk menyepakati mekanisme pembayaran utang melalui skema restrukturisasi berdasarkan proposal perdamaian yang diajukan oleh debitor dan disetujui oleh kreditor serta akan disahkan melalui putusan Pengadilan Niaga.³

Restrukturisasi utang, yang dapat dilakukan melalui PKPU, adalah penyesuaian atau penyusunan kembali struktur utang yang mencerminkan kesempatan kepada debitor merencanakan pemenuhan kewajiban keuangannya.⁴ Selanjutnya menurut Tjiptono Darmadji, restrukturisasi utang merupakan suatu proses untuk merestruktur utang bermasalah dengan tujuan untuk memperbaiki posisi keuangan debitor.⁵

Pada dasarnya, tujuan dari PKPU adalah untuk tercapainya perdamaian antara debitor dan para kreditornya, dimana dalam proses PKPU, debitor dapat mengajukan rencana perdamaian untuk menghindari debitor berada dalam keadaan pailit ataupun dalam

¹ Elyta Ras Ginting (2018), *Hukum Kepailitan : Teori Kepailitan*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 275

² M. Hadi Shubhan (2021), *Hukum Kepailitan : Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Jakarta : Kencana, hlm. 67

³ Munir Fuady, (2014), *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktek*, Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 175

⁴ Jae K. Shim dan Joel G. Siegel (1994), *CFO: Tools for Executives*, Jakarta: Elex Media Komputindo, hlm. 129

⁵ Tjiptono Darmadji, (2001), *Restrukturisasi: Memulihkan dan Mengakselerasi Ekonomi Nasional*, Jakarta : Grasindo, hlm. 69

keadaan insolven. Berbeda dengan tujuan dari pailit yaitu melakukan pemberesan terhadap harta kekayaan debitor untuk melunasi utang-utangnya, maka dalam PKPU tidak bertujuan untuk membereskan harta kekayaan debitor, melainkan debitor memiliki kesempatan untuk melunasi utang-utangnya kepada para kreditor dan diberikan kesempatan untuk melanjutkan kegiatan usahanya yang didampingi oleh pengurus.

Dalam perkembangannya, diatur ketentuan baru dalam UU KPKPU pada Pasal 222 terkait prosedur pengajuan permohonan PKPU dimana permohonan PKPU dapat diajukan oleh debitor sendiri maupun oleh kreditornya. Ketentuan tersebut merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Tentang Kepailitan Menjadi Undang-Undang dan *Faillissement Verordening*, yang mengatur bahwa permohonan PKPU hanya dapat diajukan oleh debitor.

Pada praktiknya, jumlah perkara PKPU yang sebagian besar permohonannya diajukan oleh kreditor meningkat drastis. Mengutip data dari Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP) dari 5 Pengadilan Niaga (PN) yakni PN Jakarta Pusat, PN Medan, PN Semarang, PN Surabaya dan PN Makassar, kasus PKPU maupun kepailitan meningkat.⁶ Pada periode Januari 2020 – Februari 2020 terdapat 55 perkara PKPU, sedangkan pada Januari 2021 – Februari 2021 terdapat 95 perkara PKPU. Sampai dengan bulan Agustus 2021, total kasus kepailitan dan PKPU mencapai 1.298 kasus. Peningkatan yang cukup drastis tersebut diperkirakan akan terus meningkat dikarenakan sebagian besar permohonan PKPU diajukan oleh kreditor yang merasa dirugikan oleh debitor yang terkendala dalam menjalankan usahanya selama pandemi Covid-19.

Penelitian ini akan menganalisis ketentuan mengenai kewenangan kreditor untuk mengajukan permohonan PKPU sebagaimana yang diatur dalam Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU dikaitkan dengan filosofi PKPU yang bertujuan sebagai penyeimbang bagi debitor dalam menghadapi kepailitan serta keefektifan perkara PKPU yang diajukan oleh kreditor.

II. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui permasalahan dalam penelitian ini yaitu untuk dapat menganalisis kesesuaian penerapan Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU terkait kewenangan kreditor dalam mengajukan PKPU terhadap tujuan dasar PKPU yaitu tercapainya perdamaian.

⁶ Kontan.co.id, <https://nasional.kontan.co.id/news/setahun-pandemi-tren-permohonan-pkpu-terus-meningkat>, dikutip pada tanggal 20 Februari 2023.

III. PEMBAHASAN

A. Konsep Restrukturisasi dalam PKPU

Perdamaian (*akkoord*) dalam tahapan PKPU merupakan tahapan yang paling penting, karena dalam perdamaian tersebut, debitor akan menawarkan rencana perdamaianya kepada para kreditor. Dalam perdamaian tersebut dimungkinkan adanya restrukturisasi utang-utang debitor.⁷ Secara umum, terdapat 2 (dua) pola dalam sistem penundaan pembayaran utang, yaitu *Pertama*, penundaan pembayaran utang merupakan tangkisan bagi debitor terhadap permohonan kepailitan yang diajukan kreditornya. *Kedua*, penundaan pembayaran atas inisiatif sendiri debitor yang memperkirakan ia tidak mampu membayar utang-utangnya kepada kreditor.⁸

Dalam hal rencana perdamaian yang terdapat dalam PKPU, debitor dimungkinkan untuk melakukan restrukturisasi utangnya. Restrukturisasi berasal dari dua kata yang merupakan rangkaian satu dengan yang lainnya, yaitu “re” yang berarti kembali atau ulang, dan “struktur” yang berarti bentuk atau tata atau pondasi.⁹ Maka dari itu, kedua kata tersebut memiliki arti yaitu menata kembali bentuk atau pondasi yang telah ada menjadi bentuk atau pondasi yang baru.¹⁰ Program-program restrukturisasi utang antara lain:

1. *Moratorium*, yakni yang merupakan penundaan pembayaran yang sudah jatuh tempo;
2. *Haircut*, merupakan pemotongan pokok pinjaman dan bunga;
3. Pengurangan tingkat suku bunga;
4. Perpanjangan jangka waktu pelunasan;
5. Konversi utang kepada saham;
6. *Debt forgiveness* (pembebasan utang);
7. *Bailout*, yakni pengambilalihan utang-utang, misalnya pengambilalihan utang-utang swasta oleh pemerintah;
8. *Write off*, yakni penghapusbukuan utang-utang.¹¹

Dari sisi debitor, restrukturisasi utang merupakan suatu tindakan yang perlu diambil sebab perusahaan tidak memiliki lagi kemampuan atau kekuatan untuk memenuhi komitmennya kepada kreditor. Komitmen yang dimaksud adalah dimana debitor tidak dapat lagi memenuhi perjanjian yang telah disepakati

⁷ M. Hadi Shubhan, *Op.cit.* hlm. 150

⁸ *Ibid*

⁹ Peter Salim dan Yani Salim (1991), *Kamus Bahasa Indonesia Komtemporer*, Jakarta : Modern English Press, hlm. 876

¹⁰ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional (2017), *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Jakarta, hlm. 22

¹¹ Munir Fuady (2002), *Doktrin-doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 209

sebelumnya dengan kreditor, sehingga mengakibatkan gagal bayar. Apabila perusahaan tidak melakukan restrukturisasi utangnya, maka akan timbul wanprestasi atau cacat yang akan mengakibatkan masalah besar bagi kelangsungan hidup suatu perusahaan.¹²

Dasar pemikiran restrukturisasi adalah pemberian kesempatan kepada debitor untuk melakukan restrukturisasi utang-utangnya yang dapat meliputi pembayaran seluruh atau sebagian utang kepada kreditor. Jika hal tersebut dapat terlaksana dengan baik, pada akhirnya debitor dapat memenuhi kewajiban-kewajibannya dan meneruskan usahanya.¹³

Bahwa dapat dikatakan PKPU adalah sebagai sarana untuk menghindarkan debitor dari kepailitan setidaknya untuk sementara waktu yang telah ditentukan sehingga dampak lain dengan adanya PKPU yaitu dapat mengantisipasi pertumbuhan ekonomi negara menjadi stabil. Selain itu, dengan adanya PKPU, hal tersebut memberikan keuntungan bagi debitor untuk dapat memperbaiki kesulitan dalam jangka waktu yang cukup dan pada akhirnya dapat membayarkan utang-utangnya. Sedangkan apabila dinyatakan pailit, semua harta akan dilelang dan bagi kreditor belum tentu mendapatkan pembayaran penuh.

B. Pengajuan Permohonan PKPU oleh Kreditor (Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU)

Dalam Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU dinyatakan sebagai berikut:

“Kreditor yang memperkirakan bahwa Debitor tidak dapat melanjutkan membayar utangnya yang sudah jatuh waktu dan dapat ditagih, dapat memohon agar kepada Debitor diberi penundaan kewajiban pembayaran utang, untuk memungkinkan Debitor mengajukan rencana perdamaian yang meliputi tawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang kepada Kreditor”.

Ketentuan tersebut tentulah tidak relevan, mengingat jika kreditor ingin memberi kesempatan terhadap debitor untuk menunda kewajiban pembayaran utangnya tidak perlu melalui PKPU, melainkan dengan cara merestrukturisasi kreditnya diluar acara kepailitan ataupun PKPU.¹⁴

Menurut UU KPKPU, PKPU diajukan untuk mengajukan rencana perdamaian penawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang kepada kreditor. Dalam UU KPKPU dinyatakan secara jelas bahwa PKPU diajukan oleh debitor untuk mengajukan restrukturisasi utang. Sehingga debitorlah yang mengetahui

¹² Tjiptono Darmadji, *Op.cit.*

¹³ Rudy A. Lontoh (2001), *Penyelesaian Utang Piutang melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Bandung : Alumni, hlm. 173

¹⁴ M. Hadi Shubhan, *Op.cit.* hlm. 147-148

kemampuan keuangannya. Namun, UU KPKPU memberikan pintu masuk bagi kreditor untuk mengajukan PKPU terhadap debitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU.

Bahwa apabila dibandingkan dengan konsep kepailitan dan PKPU di Amerika Serikat, proses hukum kepailitan dan penundaan pembayaran utang berhubungan dengan reorganisasi utang dan aset debitor yang diatur dalam *Chapter 11 US Bankruptcy Code*, yang memungkinkan debitor untuk melanjutkan usahanya dalam pengawasan. Permohonan tersebut dapat diajukan secara sukarela (*voluntary petition*) oleh debitor, yang bertujuan untuk melakukan penyesuaian utang, baik dengan cara pengurangan utang, dengan penambahan waktu pembayaran atau dengan mengajukan reorganisasi perusahaan. Hal ini dengan menyertakan dokumen yang berisi pemasukan saat ini, aset dan kewajiban yang dimiliki, perjanjian-perjanjian, serta laporan keuangan. Dalam hal ini, kreditor tidak dapat mengajukan permohonan terkait penyesuaian utang melainkan hanya dapat mengajukan permohonan likuidasi sebagaimana diatur dalam *Chapter 7 US Bankruptcy Code*. Berdasarkan peraturan tersebut, Amerika Serikat memberikan kewenangan penuh kepada debitor untuk mengajukan permohonan yang bertujuan untuk reorganisasi perusahaan debitor.

Mengingat PKPU bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada debitor dengan didasari oleh itikad baik untuk menawarkan rencana perdamaian dalam rangka pembayaran utangnya, maka seharusnya kewenangan mengajukan permohonan PKPU hanya ada pada debitor dan seharusnya kreditor tidak dapat diberikan kewenangan untuk mengajukan permohonan PKPU, dikarenakan bagi kreditor telah tersedia upaya kepailitan.¹⁵

Kewenangan mengajukan PKPU oleh kreditor seringkali dimanfaatkan oleh kreditor untuk menghabisi (usaha) debitor. Dalam praktik sering terjadi kreditor mengajukan permohonan PKPU, namun setelah debitor menyampaikan proposal perdamaian, kemudian proposal tersebut ditolak oleh kreditor dikarenakan tidak terdapat kesepakatannya mengenai skema restrukturisasi utangnya. Sehingga dengan kondisi tersebut, debitor tidak dapat memenuhi keinginan kreditor yang pada akhirnya tidak tercapainya suatu perdamaian atau rencana restrukturisasi yang mengakibatkan debitor masuk ke dalam kepailitan serta tidak ada lagi jalan untuk melakukan upaya hukum apapun. Bandingkan dengan kepailitan dimana debitor masih bisa mengajukan kasasi dan peninjauan kembali.¹⁶

Sejatinya, yang mengetahui kondisi keuangan debitor pada saat utang tersebut jatuh tempo dan dapat ditagih adalah debitor itu sendiri dan bukanlah kreditor.

¹⁵ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional, Op.cit. hlm. 80

¹⁶ Notulensi seminar "Wacana Revisi UU No 37 Tahun 2004 Sebagai Upaya Antisipasi Ancaman Pailit Bagi Bangsa Ditengah Instabilisasi Roda Perekonomian Indonesia", yang dilaksanakan Kemenkopolkam, 8 Oktober 2015

Sedangkan bagi kreditor, tentu berharap debitor dapat membayar utang-utangnya sesuai waktu yang telah disepakati dan berharap bahwa tidak ada penundaan pembayaran serta tidak ada restrukturisasi, karena dengan adanya restrukturisasi melalui PKPU sebenarnya kerugian bagi kreditor. Selain itu dalam praktik terjadi permohonan PKPU yang diajukan oleh satu kreditor akan tetapi debitor dipaksa untuk mengajukan proposal perdamaian bukan hanya terhadap satu kreditor, melainkan proposal perdamaian kepada seluruh kreditor.¹⁷

Dengan demikian pengajuan PKPU oleh kreditor tidak tepat dan menjadi sangat tidak adil serta keliru secara nalar. Kondisi kewenangan PKPU oleh kreditor merupakan suatu yang sangat tidak lazim dengan prinsip kepailitan dan belum pernah ada di negara lain.¹⁸ Dengan diberikannya kedudukan hukum oleh UU KPKPU kepada kreditor untuk mengajukan permohonan PKPU, dimana kreditor merupakan seseorang yang memberikan utang kepada debitor, hal tersebut dinilai kurang tepat mengingat yang mungkin lebih mengetahui kesanggupan untuk membayar utang tersebut adalah debitor itu sendiri.

IV. PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan terhadap permasalahan, penulis mengambil kesimpulan bahwa pada dasarnya, tujuan dari PKPU adalah untuk tercapainya suatu perdamaian dengan cara debitor merestrukturisasi utang-utangnya dengan didasari oleh itikad baik debitor. Dengan demikian, pengajuan permohonan PKPU sepenuhnya merupakan kewenangan debitor, sehingga sudah selayaknya yang dapat mengajukan PKPU adalah debitor itu sendiri dikarenakan debitorlah yang paling mengetahui kesanggupan dan kemampuannya dalam melakukan restrukturisasi. Melihat hal tersebut, dapat dinyatakan bahwa kreditor tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan permohonan PKPU yang menunjukkan bahwa Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU tidak sesuai dengan konsep PKPU dan dapat menghambat tercapainya tujuan utama dari PKPU. Meskipun demikian, kreditor tidak akan kehilangan haknya untuk menuntut pemenuhan kewajiban debitor, dikarenakan bagi kreditor telah tersedia upaya kepailitan yang bertujuan untuk membereskan harta kekayaan debitor dalam pemenuhan kewajiban kepada kreditor.

B. SARAN

Berdasarkan pembahasan terhadap permasalahan, penulis menegaskan kembali bahwa pembuat undang-undang menciptakan forum PKPU adalah untuk mencapai perdamaian, bukan untuk melakukan pemberesan. Dengan demikian, penulis

¹⁷ Ibid

¹⁸ Fernando D, diskusi tukar pengalaman dengan tim pakar kepailitan bank dunia, BPHNWBG, 2 November 2017.

menyarankan agar pengaturan dan penerapan Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU yang memberikan hak kepada kreditor untuk dapat mengajukan PKPU, sebaiknya dapat dicabut atau diubah di dalam pembaharuan UU KPKPU yang akan datang, sehingga Pemerintah, dalam hal ini atas inisiatif Kementerian Hukum dan HAM dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia, dapat mencabut ketentuan Pasal 222 ayat (3) UU KPKPU agar tercapainya suatu kepastian hukum dalam penerapan UU KPKPU dan terwujudnya perdamaian yang mana adalah tujuan dari PKPU serta sesuai dengan harapan pembuat undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Darmadji, Tjiptono (2001), *Restrukturisasi: Memulihkan dan Mengakselerasi Ekonomi Nasional*, Grasindo, Jakarta.
- Fuady, Munir (2014), *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ginting, Elyta Ras (2018), *Hukum Kepailitan : Teori Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Lontoh, Rudy A. (2001), *Penyelesaian Utang Piutang melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Alumni, Bandung.
- Salim, Peter dan Yani Salim (1991), *Kamus Bahasa Indonesia Komtemporer*, Modern English Press, Jakarta.
- Shim, Jae K. dan Joel G. Siegel (1994), *CFO: Tools for Executives*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Shubhan, M. Hadi (2021), *Hukum Kepailitan : Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Kencana, Jakarta.

Peraturan

- Indonesia. *Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, UU No. 37 Tahun 2004

Internet dan dokumen lainnya

- D, Fernando, *Diskusi Tukar Pengalaman Dengan Tim Pakar Kepailitan Bank Dunia*, BPHNWBG, 2 November 2017.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional (2017), *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Jakarta.
- Kontan.co.id, <https://nasional.kontan.co.id/news/setahun-pandemi-tren-permohonan-pkpu-terus-meningkat>, dikutip pada tanggal 20 Februari 2023.
- Notulensi seminar” Wacana Revisi UU No 37 Tahun 2004 Sebagai Upaya Antisipasi Ancaman Pailit Bagi Bangsa Ditengah Instabilisasi Roda Perekonomian Indonesia, yang dilaksanakan Kemenkopohukam, 8 Oktober 2015.