

DISERTASI

**OBJEKTIVITAS KEPENTINGAN UMUM PADA
KEWENANGAN JAKSA SEBAGAI DASAR
MENGAJUKAN PAILIT**

***OBJECTIVITY OF PUBLIC INTEREST ON THE STATE
ATTORNEY AUTHORITY AS THE BASIS FILING
FOR BANKRUPTCY***



ANA



H JAYALANTARA

91047

Optimized using
trial version
www.balesio.com

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

HALAMAN JUDUL

OBJEKTIVITAS KEPENTINGAN UMUM PADA KEWENANGAN JAKSA SEBAGAI DASAR MENGAJUKAN PAILIT

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor
Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

ANAK AGUNG NGURAH JAYALANTARA



91047

Optimized using
trial version
www.balesio.com

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

DISERTASI

**OBJEKTIVITAS KEPENTINGAN UMUM PADA KEWENANGAN JAKSA
SEBAGAI DASAR MENGAJUKAN PAILIT**

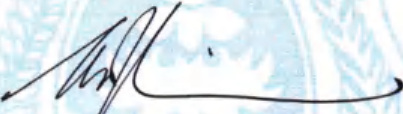
Disusun dan diajukan oleh:

**ANAK AGUNG NGURAH JAYALANTARA
B013191047**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada hari Rabu Tanggal 31 Juli 2024 Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan


Menyetujui,


Promotor,


Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H.,M.H.
NIP 196010081987031001

Co. Promotor,

Co. Promotor,



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum.
NIP 196712311991032002


Dr. Sudirman Saad, S.H.,M.H.
NIP 196410221988101001

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,




Riza, S.H.,M.Si.
1032002


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P.
NIP 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Anak Agung Ngurah Jayalantara
N I M : B013191047
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan disertasi yang berjudul **OBJEKTIVITAS KEPENTINGAN UMUM PADA KEWENANGAN JAKSA SEBAGAI DASAR MENGAJUKAN PAILIT** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Disertasi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 31 Juli 2024

Yang membuat pernyataan,



Anak Agung Ngurah Jayalantara
NIM B013191047



KATA PENGANTAR

Puji syukur *angayu bagia*, penulis panjatkan kepada Ida Sang Hyang Widhi Wasa, karena atas *Asung Kerta Waranugraha*-Nya, penulis dapat menyelesaikan disertasi ini, yang berjudul: “Objektivitas Kepentingan Umum Pada Kewenangan Jaksa Sebagai Dasar Mengajukan Pailit”. Atas anugrah Hyang Widhi dalam wujud Parama Acintya yang tak terpikirkan dan maha karya, maka penulisan disertasi ini berhasil dengan baik.

Inspirasi menulis tentang Objektivitas Kepentingan Umum Pada Kewenangan Jaksa Sebagai Dasar Mengajukan Pailit, berawal dari kaburnya makna mewakili kepentingan umum yang cenderung bersifat subjektif. Seiring perkembangan perubahan Peraturan Perundang-Undangan, maka kewenangan pengajuan pailit oleh Jaksa (Kejaksaan) atas dasar kepentingan umum, berpotensi bersinggungan dengan kewenangan yang dimiliki oleh instansi lain. Harapannya ditemukan batasan yang jelas dan objektif, untuk mengukur parameter kepentingan umum, yang diwakili oleh Kejaksaan secara internal dalam pengajuan permohonan pailit.

Proses penyelesaian disertasi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai kalangan. Penulis ucapkan terima kasih atas segala motivasi, bimbingan, dan bantuan pemikiran konstruktif dari berbagai pihak, yaitu:



ada yang terhormat dan amat terpelajar, Prof. Dr. Ir. Jamaluddin pa, M.Sc., Rektor Universitas Hasanuddin, beserta Prof. drg.

Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K), Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt., Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan dan Keuangan, Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi, dan Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil., Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, dan Kewirausahaan dan Bisnis.

- 2) Kepada yang terhormat dan amat terpelajar, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M., Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A., Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni, dan Dr. Ratnawati, S.H., M.H., Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi.
- 3) Kepada yang terhormat dan amat terpelajar, Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- 4) Kepada yang terhormat dan amat terpelajar, Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H, M.H. selaku Promotor, beserta Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., sebagai Ko-Promotor I dan Dr. Sudirman Saad, S.H., M.H. selaku Ko-Promotor II, yang telah memberikan bimbingan dengan

h keikhlasan, dalam proses penyelesaian disertasi ini.



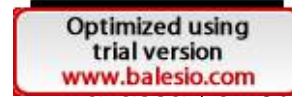


- 5) Kepada yang terhormat dan amat terpelajar, Prof. Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H., dan para penguji eksternal.
- 6) Kepada yang terhormat dan amat terpelajar, Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H., Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.Hum., M.Si., dan Dr. Oky Deviany, S.H., M.H., selaku para penguji.
- 7) Para dosen pengajar pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- 8) Para pimpinan Badiklat Kejaksaan R.I., yang memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti studi Program Doktor (S3), dengan Beasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- 9) Semua karyawan dan staff civitas akademika Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- 10) Teman-teman seperjuangan di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Tahun 2019;
- 11) Ayahanda dan Ibunda, A.A Made Atmaja (alm) dan Desak Suwartini, serta istri tercinta A.A Intan Kerisnawati, beserta anak-anak tersayang A.A Istri Cintya Pradnyandhari, A.A Cinta Kiranadhyaksa, A.A Vidhiya Kalyanadhyaksa, dan A.A Ngurah Rama, yang selalu mendoakan, memotivasi penulis untuk senantiasa melakukan yang terbaik.
- 12) Pihak-pihak yang tidak disebutkan satu persatu, yang ikut memberikan bantuan yang konstruktif, selama penulis menjalani perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Akhirnya, penulis berharap semoga dengan
bermanfaat bagi pengembangan ilmu peng



i ini dapat



2024

Anak Agung Ngurah Jayalantara

ABSTRAK

ANAK AGUNG NGURAH JAYALANTARA. NIM. B013191047.
Objektivitas Kepentingan Umum Pada Kewenangan Jaksa Sebagai Dasar Mengajukan Pailit (dibimbing oleh Anwar Borahima, Farida Patittingi, dan Sudirman Saad).

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan: (1) Hakikat kepentingan umum sebagai dasar kewenangan Jaksa mengajukan Pailit, (2) Batasan (objektivitas) kepentingan umum bagi Jaksa sebagai dasar menjalankan kewenangan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dengan pendekatan filosofis, pendekatan kasus, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka. Bahan hukum dianalisis secara interpretasi (penafsiran), restriktif atau penafsiran kreatif, serta penafsiran gramatikal (interpretasi bahasa), dengan menggunakan metode *Argumentum a contrario*, maka isu hukum akan diabstraksi terhadap prinsip suatu ketentuan, sehingga menghasilkan analisa deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Hakikat kepentingan umum sebagai dasar kewenangan Jaksa mengajukan pailit adalah sebuah *legal standing* berdasarkan undang-undang, yang memberikan kewenangan bagi Kejaksaan untuk bertindak beracara di muka Pengadilan, dimana Kejaksaan tidak perlu mendapatkan kuasa dari para pihak. Penafsiran terkait apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” itu sepenuhnya diserahkan kepada Kejaksaan, karena kewenangan atributif Kejaksaan itu tidak bisa dinilai di Pengadilan. Kedudukan kewenangan Kejaksaan adalah sebagai *dominus litis* dalam hal mewakili kepentingan umum dalam kepailitan yang merepresentasikan kepentingan mayoritas, agar Jaksa dapat merealisasikan harapan akan penerapan penegakan hukum dan pencapaian keadilan. (2) Walaupun kepentingan umum merupakan sebuah *legal standing* yang diberikan negara pada Kejaksaan berdasarkan undang-undang, sebagai alat control secara internal Kejaksaan maka perlu diobjektifkan batasan kepentingan umum, sehingga para Jaksa saat menghadapi kondisi ini dilapangan terdapat alat control (analisa yuridis) kepada pimpinan. Batasan internal Kepentingan umum yang dapat diwakili oleh Kejaksaan sebagai dasar pengajuan permohonan pernyataan pailit adalah kepentingan mayoritas Kreditor selaku subjek hukum yang secara substansi berada di wilayah kepailitan, bertujuan akan keadilan, kemanfaatan serta keseimbangan hak dan in para pihak dalam rangka penegakan hukum, sebagai penerapan *minus litis*, tanpa mengambil alih kewenangan lembaga lain dalam bangan dan penguatan sektor keuangan, dengan memenuhi syarat



wajib dan syarat alternatif. Kejaksaan dalam mengambil kebijakan mewakili kepentingan umum adalah bentuk realisasi dari penegakan hukum dan keadilan.

Kata Kunci: Kepailitan, Kepentingan Umum, Kejaksaan



Optimized using
trial version
www.balesio.com

ABSTRACT

ANAK AGUNG NGURAH JAYALANTARA. NIM. B013191047.

Objectivity of Public Interest on the State Attorney Authority as the Basis Filing for Bankruptcy (Supervised by Anwar Borahima, Farida Patittingi, and Sudirman Saad).

This research aims to formulate: (1) The essence of public interest as the basis for the State Attorney authority to file for Bankruptcy, (2) Declaration of bankruptcy on the basis of public interest which is also the authority of other agencies, (3) Limits (objectivity) of public interest for State Attorney as the basis their authority to file bankruptcy declaration application.

This study uses a normative legal research type with a philosophical approach, a case approach, a conceptual approach and a comparative approach. Legal materials collection is done through literature study. The legal materials were analyzed by means of restrictive interpretation or creative interpretation, as well as grammatical interpretation (language interpretation), using the Argumentum a contrario method so that legal issues will be abstracted from the principle of a provision to produce descriptive analysis.

The results of this research show that: (1) The essence of the public interest as the basis for the Prosecutor's authority to file for bankruptcy is a legal standing based on law, which gives the Prosecutor the authority to act in proceedings before the Court, where the Prosecutor does not need to obtain power of attorney from the parties. The interpretation regarding what is meant by "public interest" is completely left to the Prosecutor's Office, because the Attorney's attributive authority cannot be assessed in court. The position of authority of the Prosecutor's Office is as dominus litis in terms of representing the public interest in bankruptcy which represents the interests of the majority, so that the Prosecutor can realize the hope of implementing law enforcement and achieving justice. (2) Even though the public interest is a legal standing given by the state to the Prosecutor's Office based on law, as a means of internal control of the Prosecutor's Office necessary to objectify the boundaries of the public interest, so that when in this condition in the field, Prosecutors have a means of control (analysis) for the leadership. Internal limits of the public interest that



can be represented by the Prosecutor's Office as a basis for filing a bankruptcy declaration application is the interest of the majority of Creditors as legal subjects, who are substantially in the area of bankruptcy, aimed at creating justice, benefit and balance of the rights and obligations of the parties in the context of law enforcement, as an implementation dominus litis principle, without taking over the authority of other institutions in developing and strengthening the financial sector, by fulfilling mandatory requirements and alternative requirements. The prosecutor's office in making policies to represent the public interest is a form of realization of law enforcement and justice.

Keywords: Bankruptcy, Public Interest, Attorney



DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan Pembimbing	ii
Pernyataan	iii
Prakata	iv
Abstrak	viii
<i>Abstract</i>	x
Daftar Isi	xii
Daftar Tabel	xv
Daftar Gambar	xvi
Daftar Akronim dan Singkatan	xvii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Originalitas Penelitian	14
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	22
A. Tugas dan Kewenangan Kejaksaan di Bidang Perdata.....	22
B. Aspek Kepailitan	30
1. Syarat-Syarat Dalam Permohonan Pailit	30
2. Pihak Yang Dinyatakan Pailit	33
3. Para Pihak Yang Dapat Mengajukan Pailit	39
C. Pengertian Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Perundang Undangan	66
1. Pengertian Kepentingan Umum Dalam UUK-PKPU.....	66
2. Pengertian Kepentingan Umum Dalam Beberapa	

Peraturan	69
D. Pihak Yang Berhak Mengajukan Penundaan	
Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU)	83
E. Landasan Teoritis	88
1. Teori Keadilan	88
2. Teori Kepastian Hukum	94
3. Teori Utilitarian	96
4. Asas Kepentingan Umum	98
5. Asas Keadilan	100
F. Kerangka Pikir	104
G. Definisi Operasional	105
BAB III : METODE PENELITIAN	111
A. Tipe dan Pendekatan Penelitian	111
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	114
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	117
D. Analisis Bahan Hukum	117
BAB IV : HAKIKAT KEPENTINGAN UMUM SEBAGAI DASAR	
KEWENANGAN JAKSA MENGAJUKAN PAILIT	120
A. Kepentingan Umum Dalam Konsep Pemikiran.....	121
B. Dasar Kewenangan Jaksa Mengajukan Pailit Sebagai	
Implementasi <i>Dominus Litis</i> Kejaksaan	151
C. Perkara Permohonan Pailit oleh Kejaksaan	167
1. Analisis permohonan pailit oleh Jaksa dalam perkara	
PT. Aneka Surya Agung di Pengadilan Niaga	171
2. Analisis permohonan pailit oleh Jaksa dalam perkara	
PT. Qurnia Subur Alam Raya di Pengadilan Niaga	181
D. Hakikat Kepentingan Umum Sebagai Dasar Jaksa	
Mengajukan Pailit	204
: Batasan (OBJEKTIVITAS) KEPENTINGAN UMUM	
KEJAKSAAN DALAM KEPAILITAN	208



A. <i>Legal Standing</i> Kejaksaan Mewakili Kepentingan Umum	213
B. Benturan Kepentingan Kejaksaan Dengan Instansi Lain Dalam Kepailitan Pasca UU PPSK	220
C. Definisi dan Variabel Objektivitas Kepentingan Umum ...	247
D. Batasan Objektivitas Kepentingan Umum Kejaksaan Dalam Mengajukan Pailit	267
E. Potensi Kejaksaan Mewakili Kepentingan Umum Dalam Perkara Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali	322
BAB VI : PENUTUP	334
A. Kesimpulan	334
B. Saran	334
 DAFTAR PUSTAKA	 314



DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Para Pihak Dalam Permohonan Pailit	218
2. Batasan Kepentingan Umum Kejaksaan Mengajukan Permohonan Pailit	264



DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
1. Kepentingan Umum	243
2. Objektifitas Kepentingan Umum	249
3. Objektifitas Kepentingan Umum Kejaksaan Mengajukan Pailit	256



DAFTAR AKRONIM DAN SINGKATAN

Singkatan	Arti / Keterangan
An.	Atas nama
a quo	tersebut
Badiklat	Badan Pendidikan dan Pelatihan
BI	Bank Indonesia
BLBI	Bantuan Likuiditas Bank Indonesia
BNI	Bank Negara Indonesia
BNRI	Berita Negara Republik Indonesia
BPPM	Badan Pengawas Pasar Modal
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BUMS	Badan Usaha Milik Swasta
CVA	<i>Company Voluntary Arrangement</i>
Datun	Perdata dan Tata Usaha Negara
dkk.	dan kawan-kawan
DPO	Daftar Pencarian Orang
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
<i>Ed. / eds.</i>	<i>Edition</i>
<i>Et al.</i>	<i>et eliae</i> (dan lainnya)
<i>Fv.</i>	<i>faillissements-verordening</i>
hal.	halaman
HAM	Hak Asasi Manusia
Inpres	Instruksi Presiden
ITSK	Inovasi Teknologi Sektor Keuangan
JA	Jaksa Agung
Jamsostek	Jaminan Sosial Tenaga Kerja
Jl.	Jalan
<i>jo.</i>	<i>junto</i>
JPI I	Jaksa Penuntut Umum
	Kamus Besar Bahasa Indonesia
	Kode Etik Jurnalistik
	Keputusan Jaksa Agung
	Keputusan Presiden



s

KEWI	Kode Etik Wartawan Indonesia
KLBI	Kredit Likuiditas Bank Indonesia
KUH	Kitab Undang-Undang Hukum
KUHAP	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHD	Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
LJK	Lembaga Jasa Keuangan
LKM	Lembaga Keuangan Mikro
LNRI	Lembaran Negara Republik Indonesia
LPD	Lembaga Perkreditan Desa
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
No.	Nomor
OJK	Otoritas Jasa Keuangan
<i>p.</i>	<i>page</i>
Perja	Peraturan Jaksa Agung
Perpres	Peraturan Presiden
Perpu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perum	Perusahaan Umum
Perumda	Perusahaan Umum Daerah
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
PKRI	Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PP	Peraturan Pemerintah
PT	Perseroan Terbatas
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
Pusdiklat	Pusat Pendidikan dan Pelatihan
P-4P	Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat
QSAR	Qurnia Subur Alam Raya
RI	Republik Indonesia
Rp.	Rupiah
RUPS	Rapat Umum Pemegang Saham
RUU	Rancangan Undang-Undang
	Surat Edaran Mahkamah Agung
	Sertifikat Hak Milik
	Sebelum Masehi
	Serikat Pekerja Nasional



<i>SWOT</i>	<i>strengths, weakness, opportunities, and threats</i>
Tipikor	Tindak Pidana Korupsi
TLNRI	Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia
TUN	Tata Usaha Negara
<i>UK</i>	<i>United Kingdom</i>
UKM	Usaha Kecil dan Menengah
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
UUK	Undang-Undang Kepailitan
PHPKADA	Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah
PHPU	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum
PKPU	Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
PPSK	Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan
<i>Vide.</i>	lihatlah
<i>Vol.</i>	<i>Volume</i>



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI 1945, melalui sistem hukum nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin kepastian hukum, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum, yang secara umum bisa mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, yang berintikan kepada keadilan dengan mengedepankan kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UUK-PKPU), merupakan hukum positif dalam pelaksanaan Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang di Indonesia. UUK-PKPU sebagai salah satu sarana hukum yang diperlukan dalam menunjang pembangunan perekonomian nasional, sebagai dasar hukum upaya penyelesaian kebangkrutan (*resolving insolvency*), menjadi salah



satu indikator dalam penilaian kemudahan berusaha (*easy of doing business*), yang ditetapkan oleh *World Bank* secara Internasional.¹

Sistem hukum kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang, merupakan salah satu instrumen penyelesaian permasalahan perekonomian dan khusus bagi pelaku usaha, instrumen ini digunakan oleh orang perorang atau badan hukum, sebagai upaya untuk keluar dari kesulitan keuangan (*exit from financial distress*) dalam berusaha.² Namun, materi muatan UUK-PKPU masih memiliki banyak kelemahan secara norma, sehingga dalam penerapannya mengalami permasalahan, salah satunya terkait permohonan pailit untuk kepentingan umum.

Risiko bisnis dalam dunia usaha merupakan konsekwensi yang akan dihadapi oleh para pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Sebuah

¹ *Indonesia has succeeded in conducting bankruptcy-related policy reforms, causing several bankruptcy petitions to be decided by the court and the end of a bankruptcy settlement. Bankruptcy policy reform in Indonesia occurred twice: first in 1998 with the issuance of Law Number 4 of 1998, in conjunction with Government Regulation in Lieu of Law Number 1 of 1998, and then in 2004 with the issuance of Law Number 37 of 2004. The success of bankruptcy policy reform as also led to an increase in Indonesia's EODB rating, which includes the settlement of bankruptcy cases as an indicator. Indonesian's EODB ranking rose rapidly from being at 129th position in 2012 to 73rd in 2019. Of the 10 EODB indicators, the bankruptcy settlement indicator played a very significant role, with Indonesia's bank settlement ranking reaching 36th position worldwide in 2019. Therefore, many lessons can be learned from bankruptcy policy reform in Indonesia. Although the bankruptcy policy reform has benefited Indonesia's EODB, it remains necessary to undergo a third period of reform so that bankruptcy settlement can be even more progressive in the future. The areas that should be amended include: time acceleration for bankruptcy management, sufficient time provision for secured creditors to execute their collateral, bankruptcy termination that does not automatically dissolve legal entities and the regulations that support the maximization of bankrupt assets.* Dikutip dari: M. Hadi Shubhan, 2020, *The Effects of Reforming Regulation in Resolving Insolvency towards nk Improvement: Evidence from Indonesia*, Int Insolv Rev, 2020, hal. 1-17.



n Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Indonesia, 2018, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang n Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Badan Pembina Hukum Jakarta, hal. 194.

badan hukum (badan usaha), dalam menjalankan usahanya mendapatkan sumber modal tidak hanya berasal dari pemilik usaha saja, tetapi ada juga yang berasal dari pihak ketiga, baik itu perseorangan, lembaga perbankan, maupun non-perbankan. Dalam proses tersebut, tentu ada tindakan hukum yang dilakukan para pihak, berupa perikatan dalam bentuk perjanjian kerjasama, sehingga berdampak pada posisi badan usaha yang berkedudukan sebagai Debitor. Tidak jarang jumlah Kreditor yang ikut terlibat dalam perikatan tersebut sangat banyak, sehingga secara umum banyak kepentingan para pihak, yang harus diakomodir dalam perikatan tersebut, dan mendapat kepastian perlindungan oleh hukum.

Dalam pelaksanaannya, perjanjian yang disepakati pihak Debitor dan Kreditor tidak jarang diingkari, di mana salah satu pihak mengabaikan kewajibannya yang lazim disebut wanprestasi. Untuk melindungi hak Kreditor terhadap Debitor yang melakukan wanprestasi, maka sarana penyelesaian secara keperdataan dimungkinkan dilakukan di Pengadilan Negeri dengan cara gugatan perdata, serta dimungkinkan juga dilakukan permohonan pailit ke Pengadilan Niaga, yang melingkupi kedudukan hukum badan hukum tersebut. Permasalahan kompleks sering terjadi dalam hal penegakan hukum di lapangan, terkait subjektifitas kepentingan umum yang diwakili oleh negara dalam hal mengajukan pailit.

Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai lembaga pemerintahan peran sentral dalam penegakan hukum, guna tercapainya keadilan kiki. Kejaksaan harus mampu sebagai penegak keadilan, yang



mana nilai keadilan tersebut bersumber dari Pancasila, sebagaimana falsafah berbangsa dan bernegara. Pancasila merupakan sumber hukum, dalam arti materiel yang tidak saja menjiwai, bahkan harus dilaksanakan dan tercermin dalam setiap peraturan hukum Indonesia.³ Nilai keadilan yang termuat dalam nilai Sila ke-5 Pancasila, juga menjadi nilai dasar dalam penyelenggaraan pembentukan hukum dan penerapan hukum oleh penegak hukum di Indonesia.

Sebagai institusi yang diberikan kewenangan penuh dalam penuntutan oleh negara, Kejaksaan juga memiliki banyak kewenangan yang diatur dalam berbagai undang-undang, salah satunya di bidang keperdataan, terkait permohonan pailit demi kepentingan umum. Dengan berbagai kewenangan yang dimiliki Kejaksaan, maka dengan semangat "*keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*",⁴ nilai keadilan harus ditegakkan oleh Kejaksaan sebagai pelaksana undang-undang. Nilai keadilan dalam Pancasila menjadi panduan dasar Kejaksaan untuk menegakkan keadilan. Terkhusus yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah terkait penerapan kewenangan Kejaksaan dalam menegakkan nilai-nilai keadilan bagi masyarakat luas (dalam hal ini Kreditor), untuk kepentingan umum dalam menyelesaikan permasalahan kepailitan.

Dalam UUK-PKPU, Kejaksaan memiliki kewenangan dalam mengajukan permohonan pailit untuk kepentingan umum. Selanjutnya



³ Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hal. 197.
⁴ Sila ke-5 Pancasila.

dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) UUK-PKPU, yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas (seperti: Debitor yang melarikan diri, menggelapkan harta kekayaan, memiliki hutang, tidak beritikad baik dalam penyelesaian masalah utang), serta dalam hal lain yang menurut Kejaksaan merupakan kepentingan umum. Penjelasan pasal tersebut justru tidak menggambarkan batasan yang jelas tentang pengertian “untuk kepentingan umum”, karena pemahamannya lebih menekankan pada uraian tentang tindakan-tindakan Debitor yang tidak beritikad baik. Definisi “untuk kepentingan umum” justru menjadi kabur (subjektif), dikarenakan batasan pengertian “demi kepentingan umum” diserahkan sepenuhnya kepada Kejaksaan (yang menurut Kejaksaan merupakan kepentingan umum).

Sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Tentang Kepailitan (telah diubah menjadi undang-undang dengan UU No. 4 Tahun 1998), kewenangan Kejaksaan mengajukan permohonan pailit demi kepentingan umum diatur dalam Pasal 1 angka 2.⁵ Selanjutnya pada tahun 2000, diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2000 Tentang Permohonan Pernyataan Pailit Untuk Kepentingan Umum, di mana dalam Pasal 1, menentukan: “*Kewenangan Kejaksaan untuk mengajukan*



turan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 Tentang n Atas Undang-Undang Tentang Kepailitan (LNRI Tahun 1998 Nomor 87, TLNRI 61); Lihat Juga : Undang-Undang RI No. 4 Tahun 1998 Tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 Tentang n Atas Undang-Undang Tentang Kepailitan Menjadi Undang-Undang (LNRI 98 Nomor 135, TLNRI Nomor 3778).

permohonan pernyataan pailit adalah untuk dan atas nama kepentingan umum".⁶ Kemudian, pada tahun 2004, Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2000 ini, di serap isi dan penjelasannya seutuhnya menjadi UU No. 37 Tahun 2004 (UUK-PKPU).

Dengan tidak jelasnya batasan pengertian "untuk kepentingan umum", membuat internal Kejaksaan dalam hal ini para Jaksa sangat jarang menerapkan kewenangan yang telah diberikan oleh UUK-PKPU. Pengambil kebijakan di internal Kejaksaan sendiri tidak pernah membuat Surat Edaran ataupun Keputusan terkait batasan jelas mengenai kriteria pengertian "untuk kepentingan umum", sebagai dasar dan patokan Jaksa dalam menjalankan kewenangannya untuk mengajukan pailit. Sedangkan, dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kejaksaan), hal ini juga tidak diatur dengan tegas. Dalam hal ini, penulis melihat adanya "norma kabur" yang tidak jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan, di mana makna "untuk kepentingan umum" belum dijelaskan secara tegas ruang lingkupnya, sehingga menunjukkan adanya ketidakobjektifan terkait penjelasan, definisi, batasan maupun variabel, tentang "untuk kepentingan umum".



Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2000 Tentang Peraturan Pernyataan Pailit Untuk Kepentingan Umum (LNRI Tahun 2000 Nomor 37, Nomor 3943).

Keterlibatan Kejaksaan dalam urusan keperdataan diwakili oleh Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Bidang Datun). Salah satu tugas dan kewenangan Bidang Datun Kejaksaan adalah mewakili negara dan pemerintah, dengan kuasa khusus untuk dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan. Salah satu fungsi Bidang Datun Kejaksaan, yaitu: dalam hal pelaksanaan penegakan hukum di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.⁷ Representasi pelaksana tugas di Bidang Datun adalah Jaksa Pengacara Negara (selanjutnya disebut JPN), yang ruang lingkup tugas dan fungsinya, yaitu:

Penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lainnya kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga atau badan negara, lembaga atau instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara atau Daerah di bidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.⁸

Yang dimaksud Penegakan Hukum, adalah:

Tindakan Jaksa Pengacara Negara untuk mengajukan gugatan atau permohonan kepada pengadilan di bidang perdata atau tindakan tertentu lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum, dan melindungi kepentingan negara atau pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat.⁹

⁷ Peraturan Pelaksana Republik Indonesia Nomor PER-006/A/JA/07/2017 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia (BNRI Tahun 2017 Nomor 1069); Pasal 445.

Lihat : Pasal 444;

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Berita Resmi Peraturan Republik Indonesia Nomor 1364, 2021); Lihat : Pengertian Umum, angka 8.



Untuk itu, JPN harus mampu hadir dalam menjaga ketertiban hukum di dalam masyarakat secara umum, serta berperan penting dalam penegakan kewibawaan Negara atau Pemerintah, hal ini memiliki implikasi publik yang luas bagi tujuan Penegakan Hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum sekaligus kemanfaatan bagi masyarakat.

Dalam bidang keperdataan, wewenang untuk mengajukan permohonan pailit demi kepentingan umum dalam UUK-PKPU, memposisikan Kejaksaan dapat mengajukan permohonan tersebut ke Pengadilan Niaga, agar seseorang atau badan hukum (dalam hal ini Debitor) dinyatakan pailit dengan alasan “kepentingan umum”. Wewenang ini sebenarnya dapat dimanfaatkan oleh Kejaksaan dalam membantu usaha penyelamatan keuangan kekayaan negara atau membantu usaha penanggulangan krisis ekonomi.¹⁰

Alasan permohonan pailit “demi kepentingan umum” oleh Kejaksaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum lainnya Dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PKRI No. 7 Tahun 2021), bahwa JPN mengajukan permohonan pailit dengan alasan untuk kepentingan umum, yang dalam hal lainnya menurut Kejaksaan merupakan kepentingan umum. Kembali penulis



hy A. Lontoh, dkk, 2001, *Penyelesaian Utang – Piutang Melalui Pailit Atau in Kewajiban Pembayaran Utang*, Cetakan ke-1, Penerbit Alumni, Bandung, hal.

membandingkan, yang dimaksud “kepentingan umum” dalam PKRI No. 7 Tahun 2021, dengan definisi “kepentingan umum” dalam Penjelasan UUK-PKPU adalah sama.

PKRI No. 7 Tahun 2021 tersebut menyadur ulang Penjelasan UUK-PKPU, terkait definisi “kepentingan umum”. Dengan adanya frase “hal lain menurut Kejaksaan merupakan kepentingan umum”, justru menunjukkan belum jelasnya batasan atau variabel lingkup “kepentingan umum” tersebut. PKRI No. 7 Tahun 2021 ini, sifatnya adalah sebagai acuan JPN dalam bertindak, yang hanya merupakan tuntunan tindakan JPN secara internal dan tidak mengikat secara hukum. Selain itu, dalam PKRI No. 7 Tahun 2021 belum memberikan penjelasan pasti, jelas dan tegas terkait batasan dan ruang lingkup “kepentingan umum”.

Dalam sejarahnya, pailit terhadap suatu badan usaha yang dimohonkan oleh pihak Kejaksaan hanya pernah dilakukan sebanyak 2 (dua) kali, yaitu: (a) permohonan pailit PT. Aneka Surya Agung oleh Jaksa pada Kejaksaan Negeri Lubuk Pakam, dan (b) permohonan pailit PT. Qurnia Subur Alam Raya, di mana permohonan pailit tersebut dilakukan oleh JPN pada Kejaksaan Negeri Cibadak. Secara kuantitas, dari dua permohonan pailit yang pernah diajukan Kejaksaan dalam sejarahnya, menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki Kejaksaan dalam permohonan pailit tidak dilaksanakan dengan maksimal. Kepailitan atas



Permohonan Kejaksaan sebagai sarana penyelesaian utang piutang belum memberikan perlindungan terhadap Kreditor, antara lain disebabkan karena

tidak adanya pengaturan mengenai kewenangan Kejaksaan dalam proses dan tahapan kepailitan, sehingga Kejaksaan sulit untuk menjangkau dan mempertahankan kepentingan umum yang diwakilinya.¹¹

Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara pernah menyampaikan alasan kenapa Kejaksaan RI jarang mengajukan pailit untuk kepentingan umum, yaitu lantaran pemangku kepentingan seperti perbankan, lembaga keuangan, dan masyarakat kreditor, juga kurang mengetahui dan memahami kewenangan Jaksa.¹² Namun, jika dilihat kasus-kasus kepailitan yang ada, sangat banyak sebenarnya melibatkan masyarakat luas. Banyak kepentingan yang harus dilindungi oleh Kejaksaan, dalam hal ini sebagai representasi negara untuk menegakkan hukum. Kehadiran Kejaksaan harusnya mampu memberikan kepastian hukum di tengah masyarakat, sehingga Kejaksaan mampu menegakkan hukum dan mencapai keadilan secara umum (keadilan sosial), hal tersebut merupakan tujuan yang hendak ingin dicapai dalam bernegara.

Klaim utama dari tulisan ini adalah terkait ruang lingkup kewenangan Jaksa dalam mengajukan permohonan pailit untuk kepentingan umum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) UUK-PKPU yang tidak objektif, masih terdapat permasalahan normatif asas kepentingan umum

¹¹ R. Kartikasari, 2017, *Permohonan Kepailitan Oleh Kejaksaan Berdasarkan Kepentingan Umum Sebagai Sarana Penyelesaian Utang Piutang Dihubungkan Dengan Utang Terhadap Kreditor*, Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER, vol. 3, No. 2, Desember 2017), hal. 314.

um Online.com, *Jaksa Pernah Ajukan Pailit Demi Kepentingan Umum*, Berita, 20 Juni 2012, (online), www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fe179a67ba94/jaksa-pernah-ajukan-pailit-kepentingan-umum/ diakses pada tanggal 23 Mei 2020).



(norma kabur), karena tidak konsisten dalam batasan atau variabel pengertian “demi kepentingan umum”. Intinya, aturan mengenai batasan atau variabel kepentingan umum setidaknya ditentukan secara internal oleh Kejaksaan sebagai batasan atau tolok ukur bagi Jaksa untuk bertindak atas nama kepentingan umum. Penerapan Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UUK-PKPU, memang dapat berpotensi memunculkan kesewenang-wenangan dari pimpinan lembaga yang sifatnya individu. Kalaupun dituangkan dalam sebuah keputusan lembaga Kejaksaan (seperti PKRI No. 7 Tahun 2021), setidaknya dalam keputusan tersebut menjelaskan dengan rinci variabel yang digunakan untuk mengukur batasan dan ruang lingkup “demi kepentingan umum”.

Semua orang baik individu maupun aparat pemerintahan dalam bertindak selalu terikat dengan hukum, dan tunduk pada hukum yang berlaku demi sebuah kepastian hukum. Untuk tegaknya hukum (supremasi hukum), negara wajib memastikan setiap aparat hukumnya, dalam hal ini Kejaksaan (yang diberikan wewenang bertindak memohon pailit untuk kepentingan umum berdasarkan UUK-PKPU), dapat bertindak sesuai dengan aturan yang tegas dan pasti, serta bebas dari pengaruh kepentingan sekelompok orang maupun kepentingan pribadi seseorang. Jaksa dalam hal ini tidak boleh menggunakan kewenangannya untuk tujuan melayani kepentingan pribadi atau kelompok, dengan menafsirkan sendiri



individu) batasan “untuk kepentingan umum”, tanpa memiliki yang jelas untuk mengukurnya. Batasan untuk bertindak objektif

adalah untuk mencegah Jaksa bertindak sewenang-wenang dalam membuat kebijakan dalam bentuk tindakan hukum.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka dalam tulisan ini penulis ingin membahas mengenai:

1. Apakah hakikat kepentingan umum sebagai dasar kewenangan Jaksa mengajukan pailit?
2. Apakah batasan (objektivitas) kepentingan umum bagi Jaksa dalam menjalankan kewenangan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian hukum ini adalah mencari solusi yang tepat guna memperjelas permasalahan objektivitas asas kepentingan umum pada kewenangan Jaksa dalam mengajukan pailit, diantaranya :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis hakikat kepentingan umum sebagai dasar kewenangan Jaksa dalam mengajukan Pailit.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis batasan kepentingan umum bagi Jaksa atau mengkaji serta menganalisis objektivitas dari “untuk kepentingan umum” bagi internal Kejaksaan, terkait kewenangan



sa dalam mengajukan permohonan pailit di Pengadilan Niaga, ta menemukan definisi dan variabel objektivitas kepentingan umum

yang tepat, guna mengetahui makna dan batasan “kepentingan umum” bagi internal Kejaksaan. Selain itu, untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan instansi lain dalam mengajukan pailit yang juga berdampak pada kepentingan masyarakat umum, dimana bersinggungan dengan kewenangan permohonan pailit yang dimiliki oleh Kejaksaan. Agar dipahami batasan kepatutan dalam hal Kejaksaan mengajukan permohonan pailit, terhadap subjek hukum (orang perorang/badan hukum) dengan alasan kepentingan umum, yang di sisi lain bersinggungan dengan kepentingan lembaga lainnya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang penegakan hukum, agar makin jelasnya variable, batasan, ruang lingkup dan definisi “untuk kepentingan umum”, sehingga ada konstruksi norma kewenangan Jaksa mewakili masyarakat umum dalam mengajukan pailit.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat bermanfaat bagi Badan Legislatif (DPR RI), Pemerintah (Kementerian Hukum dan HAM), serta Kejaksaan R.I., sebagai pedoman dalam merubah konsep, definisi,

asan, dan variable makna “untuk kepentingan umum”, guna mbuat peraturan perundang-undangan ataupun keputusan



lembaga di bidang kepailitan, terkait kewenangan Jaksa mengajukan permohonan pailit untuk kepentingan umum. Selain itu, penelitian ini dapat bermanfaat untuk mengetahui proses beracara JPN dalam mengajukan permohonan pailit demi kepentingan umum di Pengadilan Niaga.

E. Orisinalitas Penelitian

Guna menjaga originalitas penelitian ini, telah dilakukan penelusuran melalui media internet, serta penelusuran penelitian di beberapa perpustakaan, berupa penelusuran karya ilmiah, hasil penelitian, maupun buku-buku, untuk meneliti dan mencari aspek kesamaan, baik judul maupun permasalahan hukum, serta substansi pembahasan penelitian yang telah dibuat sebelumnya, dari beberapa Disertasi, Thesis, serta karya tulis pada Perguruan Tinggi di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum ada penelitian tentang objektivitas kepentingan umum pada kewenangan jaksa dalam mengajukan pailit. Namun demikian, terdapat beberapa hasil penelitian yang terkait dengan kewenangan Kejaksaan dalam mengajukan pailit, setelah didalami substansi materi penelitiannya memiliki perbedaan dengan substansi penelitian ini. Beberapa hasil penelitian terlebih dahulu adalah, sebagai berikut:

1. Agus Setiadi, Thesis untuk memperoleh gelar Magister Hukum, pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga tahun 2013, dengan judul "Kewenangan Kejaksaan Dalam Mengajukan Permohonan Pailit". Menurut Agus Setiadi, Kejaksaan memiliki peran yang signifikan



dalam ranah perdata termasuk lingkup hukum kepailitan. Penelitian yang dilakukan mengupas secara mendalam mengenai *legal standing* bagi Kejaksaan untuk mengajukan permohonan kepailitan, termasuk juga batasan kepentingan umum yang digunakan sebagai dasar pengajuan permohonan kepailitan tersebut. Kajian normatif dilakukan dengan mengambil dua contoh kasus permohonan kepailitan yang pernah dimohonkan oleh Kejaksaan, yaitu: permohonan pailit PT. Aneka Surya Agung di wilayah hukum Kejaksaan Negeri Lubuk Pakam, dan PT. Qurnia Subur Alam Raya di wilayah hukum Kejaksaan Negeri Cibadak. Dari hasil penelitian tersebut diketahui bahwa kewenangan mengajukan permohonan kepailitan oleh Kejaksaan memiliki dasar hukum yang kuat, sehingga hendaknya kewenangan ini dapat dilaksanakan secara maksimal. Selain itu, dasar pengajuan permohonan kepailitan demi kepentingan umum dalam prakteknya, adalah dengan mengedepankan kepentingan atau hak orang banyak atau Masyarakat, yang merupakan bagian dalam proses kepailitan tersebut. Jika disandingkan dengan penelitian yang penulis lakukan, terdapat perbedaan sudut pandang terkait substansi *legal standing* Kejaksaan untuk mengajukan permohonan kepailitan. Memang Kejaksaan memiliki *legal standing* yang kuat dalam mengajukan permohonan pailit, di mana hal tersebut diatur dalam

K-PKPU, akan tetapi substansi terkait objektifitas pemaknaan kepentingan umum yang dapat diwakili oleh Kejaksaan tidak dibahas



dalam Tesis/Penelitian saudara Agus Setiadi. Dalam penelitian penulis, justru memberikan batasan kepentingan umum yang diwakili Kejaksaan secara objektif, dengan menyandingkan beberapa aturan yang membahas kewenangan instansi lain dalam mengajukan pailit, yaitu terkait usaha yang bergerak di bidang pengembangan sektor keuangan.

2. Khairul Anwar, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tahun 2019, dengan judul “Rekonstruksi Konsep Kepentingan Umum Dalam wewenang Jaksa Agung Mengesampingkan Perkara Pidana”. Menurut Khairul Anwar, kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum masih memiliki problematika, di mana pengertian “kepentingan umum” dalam penjelasan UU Kejaksaan ialah “kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas”, tanpa adanya kriteria, apa yang dimaksud dengan “kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas”, sehingga menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya. Selanjutnya, Khairul Anwar berpendapat bahwa hakikat kepentingan umum (dalam mengesampingkan perkara), sebagai dasar hukum pada kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara pidana adalah menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum,



sebagai *Dominus Litis* sebagai aparat penegak hukum. Kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan negara dan masyarakat.

Jika disandingkan dengan hasil penelitian penulis, tentu cakupan kepentingan umum yang dibahas dalam Disertasi sdr. Khairul Anwar, sifatnya lebih luas dengan sudut pandang hukum pidana, sedangkan hasil penelitian penulis lebih membahas ruang lingkup kepentingan umum yang objektif, yang dapat diwakili oleh Kejaksaan dalam mengajukan permohonan pailit.

3. Amir Syamsuddin, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tahun 2008, dengan judul “Tinjauan Yuridis Konsep Kepentingan Umum Menurut Pasal 310 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) di Indonesia Sebagai Alasan Penghapusan Pidana (*Strafuitsluitingsgrond*) Dalam Kegiatan Pers”. Menurut Amir Syamsuddin, tindak pidana penghinaan Pasal 310 KUHP ini dihapus hukumannya, apabila kegiatan pers tersebut dilakukan demi kepentingan umum. Kepentingan umum seperti apa yang dapat dijadikan alasan penghapusan atas kejahatan penghinaan adalah “kepentingan umum” yang memang diemban oleh pers dalam fungsi dan perannya. Unsur “kepentingan umum” yang harus ditafsirkan sebagai alasan penghapusan pidana dalam Pasal 310 ayat (3) KUHP adalah unsur kepentingan umum yang berkaitan dengan kegiatan pers, terutama pemberitaan yang sesuai dengan UU Pers dan Kode < Jurnalistik (KEJ) atau Kode Etik Wartawan Indonesia (KEWI). mberitaan yang dapat menggunakan dalil “kepentingan umum”



sebagai alasan penghapus pidana (*Strafuitsluitingsgrond*), hanyalah pemberitaan pers yang memenuhi semua persyaratan, yaitu: kebenaran, kewajaran, kepantasan, kualitas (profesional), kejujuran, objektivitas, ketidakberpihakan, keseimbangan, dan keterjangkauan. Pemberitaan yang telah memenuhi semua persyaratan tersebut di atas merupakan penjelmaan dari penerapan prinsip-prinsip kemerdekaan pers yang bertanggung jawab. Jika dibandingkan dengan hasil penelitian penulis, tentu cakupan kepentingan umum yang dibahas dalam Disertasi sdr. Amir Syamsuddin, sifatnya lebih khusus membahas unsur kepentingan umum terkait kegiatan pers, dengan sudut pandang UU Pers, sedangkan hasil penelitian penulis, lebih membahas ruang lingkup kepentingan umum terkait Kejaksaan dalam mengajukan permohonan pailit.

4. Agussalim Nasution, Tesis untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum, pada Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatra Utara Medan, tahun 2008, dengan judul “Standar Kepentingan Umum Dalam Permohonan Kepailitan Oleh Kejaksaan Menurut Hukum Kepailitan”. Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian Agussalim Nasution adalah pertimbangan-pertimbangan apakah yang mendasari pemikiran pemberian kewenangan kepada Kejaksaan untuk mengajukan permohonan kepailitan, serta bagaimana standar



kepentingan umum yang harus diperhatikan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit yang diajukan oleh Jaksa berdasarkan

UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Menurut Agussalim Nasution, bahwa yang menjadi pertimbangan Kejaksaan diberikan wewenang untuk mengajukan permohonan pailit adalah karena tugas-tugas Kejaksaan dibagi menjadi dua bidang, yaitu: pertama, tugas yudisial, dan kedua, tugas non-yudisial. Tugas yudisial Kejaksaan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1991 jo. UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan, yaitu mendapat kewenangan sebagai pengacara pemerintah atau negara. Pasal 27 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1991, menyatakan bahwa, “di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan Kuasa Khusus, dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”. Sedangkan standar kepentingan umum yang harus diperhatikan, dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit yang diajukan oleh Jaksa, adalah tetap mengacu pada Pasal 2 ayat (2) UU No. 37 Tahun 2004 (UUK-PKPU) dan penjelasannya, yaitu: batasan mengenai kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat, misalnya : (a) Debitor melarikan diri, (b) Debitor menggelapkan bagian dari harta kekayaan, (c) Debitor mempunyai utang kepada Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha lainnya yang menghimpun dana dari masyarakat, (d) Debitor mempunyai utang yang berasal dari perhimpunan dana dari masyarakat luas, (e) Debitor tidak beritikad baik atau tidak kooperatif dalam menyelesaikan



masalah utang-piutang yang telah jatuh tempo, dan (f) Dalam hal lainnya menurut Kejaksaan merupakan kepentingan umum. Tesis/Penelitian sdr. Agussalim Nasution, tidak memberikan gambaran yang objektif terkait kewenangan Kejaksaan dalam mewakili kepentingan umum, analisa penelitiannya tentang “kepentingan umum” yang diwakili Kejaksaan masih bersifat formal, sebagaimana diatur dalam UUK-PKPU dan penjelasannya. Berbeda halnya dengan penelitian yang penulis lakukan, di mana penulis lebih memberikan batasan kongkrit tentang kepentingan umum yang bisa diwakili oleh Kejaksaan dalam hal mengajukan pailit. Analisis penulis bertujuan, agar terciptanya gambaran objektif keterwakilan kepentingan umum oleh Kejaksaan, dan sedapat mungkin tidak berbenturan dengan kepentingan instansi lain yang memiliki kewenangan dalam mengajukan pailit terhadap Debitor.

Secara keseluruhan penelitian yang pernah ada, terkait kepentingan umum yang diwakili oleh Kejaksaan sebagai lembaga, apabila dibandingkan dengan penelitian yang penulis lakukan, jika dilihat dari judul maupun substansi permasalahannya terhadap penelitian maupun tulisan tersebut di atas, maka tidak ditemukan adanya kesamaan. Penelitian yang penulis lakukan secara substansi fokus pada objektivitas kepentingan umum pada kewenangan Kejaksaan dalam mengajukan pailit, sehingga



ni memperjelas dan mempertegas batasan atau variable “asas gan umum” sebagai dasar kewenangan Kejaksaan dalam

mengajukan pailit. Dengan demikian originalitas penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tugas dan Kewenangan Kejaksaan di Bidang Perdata

Tugas dan kewenangan Kejaksaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kejaksaan), secara umum yaitu:

1. Bidang Pidana;
2. Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;
3. Bidang Ketertiban dan Ketentraman Umum;
4. Meminta penetapan kepada Hakim untuk menempatkan seorang terdakwa di tempat yang layak;
5. Tugas dan kewenangan lain berdasarkan undang-undang;
6. Membina hubungan kerjasama dengan badan penegak hukum, badan negara atau instansi lainnya;
7. Dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.¹³



¹³ No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI, LRNI Tahun 2004 Nomor 67, TLNRI 01; Lihat: Pasal 30 sampai dengan Pasal 34.

Dalam ketentuan Pasal 30C huruf f UU Kejaksaan, kembali mempertegas tugas dan kewenangan Kejaksaan di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara, di mana Kejaksaan dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya di bidang keperdataan dan/atau bidang publik lainnya sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Terkhusus kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, yang diatur dalam ketentuan Pasal 30 ayat (2) UU Kejaksaan, menyebutkan bahwa *Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah*. Secara jelas telah ditentukan dalam UU Kejaksaan bahwa tindakan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara harus mewakili kepentingan negara atau pemerintahan.

Jaksa Agung sebagai pimpinan tertinggi Kejaksaan memiliki kedudukan sebagai Penuntut Umum tertinggi dan Pengacara Negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴ Selanjutnya, Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatannya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan umum.¹⁵



RI No. 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2004 Kejaksaan Republik Indonesia, LNRI Tahun 2021 Nomor 298, TLNRI Nomor 18 at Pasal 18 ayat (1).

Lihat Pasal 18 ayat (2).

Selain kewenangan Kejaksaan secara umum, Jaksa Agung juga memiliki tugas dan kewenangan secara khusus, yaitu :

1. Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang Kejaksaan;
2. Mengefektifkan penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang;
3. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum;
4. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam lingkup peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama, dan peradilan militer;
5. Dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi dalam lingkup peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama, dan peradilan militer;
6. Mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
7. Mengoordinasikan, mengendalikan, dan melakukan penyelidikan, penyidikan, dan Penuntutan tindak pidana yang dilakukan bersama oleh orang yang tunduk pada peradilan umum dan peradilan militer;
8. Sebagai penyidik dan Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap perkara tindak pidana pelanggaran hak asasi manusia yang berat;
9. Mendelegasikan sebagian kewenangan Penuntutan kepada Oditur Jenderal untuk melakukan Penuntutan;
10. Mendelegasikan sebagian kewenangan Penuntutan kepada Penuntut Umum untuk melakukan Penuntutan; dan
11. Menangani tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara dan dapat menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁶

Selain tugas dan kewenangan yang diatur dalam UU Kejaksaan, terdapat juga kewenangan atau tindakan lain yang dapat dilaksanakan oleh Kejaksaan dalam hukum perdata atau diatur dalam undang-undang

diantaranya:



Lihat Pasal 35.

1. Menuntut pembebasan kekuasaan orang tua terhadap anaknya.¹⁷
2. Penyidikan dalam perkara korupsi.¹⁸
3. Jaksa mengajukan gugatan perdata terhadap berkas terpidana dalam perkara tindak pidana korupsi yang dijatuhi pidana pembayaran uang pengganti, namun tidak melunasi pembayarannya.¹⁹
4. Penyidikan dalam perkara HAM Berat.²⁰
5. Kejaksaan wajib mencegah perkawinan yang melanggar ketentuan.²¹
6. Mengajukan Pembatalan Perkawinan yang tidak memenuhi persyaratan hukum.²²

¹⁷ Lihat: Ketentuan Pasal 319 a KUH Perdata, yang menentukan: "*Apabila ternyata bahwa seorang bapak atau ibu yang memangku kekuasaan orang tua tidak cakap atau tidak mampu menunaikan kewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, dan kepentingan anak-anak itu pun karena hal-hal lain tidak menentanginya, maka atas permintaan Dewan Perwalian atau atas tuntutan jawatan Kejaksaan bolehlah ia dibebaskan dari kekuasaan orang tuanya, baik terhadap sekalian anak, maupun terhadap seorang atau lebih dari anak-anak itu dan seterusnya*". Hal ini menunjukkan sebenarnya ada persamaan antara peran kejaksaan dalam penegakan hukum pidana dengan perannya dalam penegakan hukum perdata, yang mana keduanya berasal dari peraturan perundang-undangan.

¹⁸ UU RI No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (LNRI Tahun 1999 Nomor 140, TLNRI Nomor 387) sebagaimana dirubah dengan UU RI No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (LNRI Tahun 2001 Nomor 134, TLNRI Nomor 4150); lihat Pasal 284 ayat (2) KUHAP jo. Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP.

¹⁹ UU RI No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (LNRI Tahun 1999 Nomor 140, TLNRI Nomor 387), Lihat: Pasal 34.



RI No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (LNRI Tahun 2000 Nomor 108); Lihat : Pasal 21, 22 dan 23;

ii: Pasal 65 KUH Perdata jo. Pasal 27 s/d Pasal 34 KUH Perdata.

RI No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (LNRI Tahun 1974 Nomor 1, TLNRI Nomor 19); Lihat : Pasal 26 ayat (1);

7. Permohonan pemeriksaan terhadap Perseroan.²³
8. Permohonan membubarkan Perseroan Terbatas (PT).²⁴
9. Permohonan pemeriksaan dan pembubaran Yayasan.²⁵
10. Permohonan pembatalan pendaftaran Hak Merek.²⁶
11. Permohonan pembatalan pendaftaran Hak Paten.²⁷
12. Permohonan pailit suatu subjek hukum.²⁸
13. Menuntut menyatakan seseorang telah meninggal dunia.²⁹

²³ UU RI No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseoran Terbatas (LNRI Tahun 2007 Nomor 106, TLNRI Nomor 4756); Lihat : Pasal 138 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Baca : Kejaksaan berwenang untuk mengajukan permohonan pemeriksaan terhadap Perseroan ke Pengadilan Negeri dengan alasan “untuk kepentingan umum”, hal ini dapat dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan data atau keterangan dalam hal terdapat dugaan bahwa (a) Perseroan melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan pemegang saham atau pihak ketiga; (b) Anggota Direksi atau Dewan Komisaris melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan Perseroan atau pemegang saham atau pihak ketiga. Wewenang ini dapat dimanfaatkan untuk menerapkan asas transparansi.

²⁴ UU RI No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseoran Terbatas (LNRI Tahun 2007 Nomor 106, TLNRI Nomor 4756); Lihat : Pasal 146 ayat (1) Baca : bahwa Pengadilan Negeri dapat membubarkan Perseroan atas permohonan Kejaksaan berdasarkan alasan Perseroan melanggar kepentingan umum atau Perseroan melakukan perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan.

²⁵ UU RI Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan (LNRI Tahun 2001 Nomor 112, TLNRI Nomor 4132) sebagaimana telah dirubah dengan UU RI Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan (LNRI Tahun 2004 Nomor 115, TLNRI Nomor 4430); Lihat : Pasal 71 ayat (4) dan Penjelasan.

²⁶ UU RI No. 15 Tahun 2001 Tentang Merek (LNRI Tahun 2001 Nomor 110, TLNRI Nomor 4131); Lihat : Pasal 68 dan Penjelasan.

²⁷ UU RI No. 13 Tahun 2016 Tentang Paten (LNRI Tahun 2016 Nomor 176, TLNRI Nomor 5922); Lihat : Pasal 132 ayat (4) dan penjelasannya.

²⁸ UU RI No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Hutang (LNRI Tahun 2004 Nomor 131, TLNRI Nomor 4443); Lihat : Pasal 2 ayat (2); Baca juga: Pasal 10 UUK-PKPU, bahwa Kejaksaan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk meletakkan sita jaminan terhadap sebagian atau seluruh kekayaan Debitor, atau menunjuk Kurator sementara untuk mengawasi Pengelolaan usaha Debitor dan pembayaran kepada kreditor, pengalihan, atau penggunaan kekayaan Debitor yang dalam kepailitan merupakan wewenang kurator.

²⁹ Baca: Wewenang ini berhubungan dengan orang yang meninggalkan tempat tanpa memberikan kuasa untuk mengurus kepentingan dan harta kekayaannya k diketahui alamatnya sekarang (*afwezigheid*). Dalam ketentuan Pasal 468 atau disebutkan: “Bila atas panggilan tidak datang menghadap, baik orang yang adaan tidak hadir maupun orang lain yang cukup menjadi petunjuk tentang orang lain itu, maka Pengadilan Negeri atas tuntutan jawatan Kejaksaan dan mendengar jawatan itu, boleh menyatakan adanya dugaan hukum bahwa orang



14. Kejaksaan dalam berkedudukannya mewakili pemerintah merupakan Lembaga Pengawas dari Balai Harta Peninggalan.³⁰
15. Kejaksaan menerima pemberitahuan dari Balai Harta Peninggalan tentang pengurusan harta yang tidak ada kuasanya.³¹
16. Memberi bantuan kepada Ketua Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) apabila ada penyalahgunaan pemakaian kredit.³²
17. Untuk mewakili kepentingan umum Kejaksaan berwenang mengusulkan pengangkatan Pengurus Waris.³³
18. Menuntut pengampunan terhadap orang gila yang tidak memiliki suami/istri atau keluarga sedarah.³⁴

itu telah meninggal, terhitung sejak hari ia meninggalkan tempat tinggalnya atau sejak hari berita terakhir mengenai hidupnya, yang harinya secara pasti harus dinyatakan dalam keputusan itu". Contoh: Jika seorang Debitor mempunyai hutang dalam jumlah besar kepada negara kabur dari Indonesia. Maka berdasarkan Pasal 467 KUH Perdata, Pengadilan Negeri diminta untuk melakukan pemanggilan terhadap Debitor tersebut. Jika pemanggilan tersebut tidak dipenuhi, berdasarkan ketentuan Pasal 468 KUH Perdata Kejaksaan dapat mohon kepada Pengadilan untuk menyatakan sebagai hukum bahwa orang tersebut (Debitor) "diduga telah meninggal dunia". Dengan demikian harta kekayaan orang tersebut dapat dikuasai oleh cq. Balai Harta Peninggalan. Para ahli warisnya memang berhak untuk menuntut pembagian warisan, (vide Pasal 472 KUH Perdata), tetapi dengan mengajukan tuntutan pembagian warisan kepada negara yang masih belum dilunasi (vide Pasal 1100 KUH Perdata). Lihat: Rudhy A. Lontoh, dkk, 2001, *Penyelesaian Utang – Piutang Melalui Pailit Atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Cetakan ke-1, Penerbit Alumni, Bandung, hal. 597.

³⁰ Lihat: Pasal 463 KUH Perdata.

³¹ Lihat: Pasal 1127 KUH Perdata.

³² Lihat: Pasal 6 UU RI No. 49 Prp. Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (LNRI Tahun 1960 Nomot 156, TLNRI Nomor 2104); Baca: Apabila PUPN berpendapat bahwa telah ada penyalahgunaan pemakaian kredit oleh pihak penanggung-hutang maka Panitia dapat meminta bantuan Jaksa guna melakukan penilikan harta benda penanggung- tersebut dan selanjutnya mengambil tindakan-tindakan yang sesuai dengan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 24 30 itu. Baca juga: Jaksa memberikan ijin kepada Ketua PUPN untuk melakukan an dan pencabutan penyanderaan terhadap penanggung utang pada negara.

:: Pasal 979, Pasal 983, Pasal 985 KUH Perdata.

:: Pasal 435 KUH Perdata.



19. Kejaksaan diminta pendapatnya apabila seseorang akan merubah atau menambah nama depannya.³⁵
20. Kejaksaan menerima pertanggungjawaban Balai Harta Peninggalan mengenai pengurusan Boedel.³⁶

Secara struktural Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan RI, dipimpin oleh Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, yang menyelenggarakan fungsinya, yaitu:

- a. Perumusan kebijakan di bidang perdata dan tata usaha negara;
- b. Pelaksanaan penegakan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara;
- c. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang perdata dan tata usaha negara;
- d. Pelaksanaan hubungan kerja dengan instansi atau lembaga baik di dalam negeri maupun di luar negeri;
- e. Pemantauan, analisis, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kegiatan di bidang perdata dan tata usaha negara; dan
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Jaksa Agung;³⁷

Representasi pelaksana tugas di bidang perdata dan tata usaha negara adalah Jaksa Pengacara Negara (JPN),³⁸ yang ruang lingkup tugas dan fungsinya, yaitu:

Penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lainnya kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga atau badan negara, lembaga atau instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara atau Daerah di bidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.³⁹

³⁵ Lihat: Pasal 11 KUH Perdata.

³⁶ Lihat: Pasal 465 KUH Perdata.

³⁷ Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-006/A/JA/07/2017 Tentang Tata Kerja dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia (BNRI Tahun 2017 Nomor 1069), yang disebut PERJA 006/2017; Lihat : Pasal 445.

³⁸ Selanjutnya disebut JPN.

³⁹ Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-006/A/JA/07/2017; Lihat : Pasal 444;



Terkait permohonan pailit oleh Kejaksaan dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum lainnya Dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (PKRI No. 7 Tahun 2021), bahwa Jaksa Pengacara Negara melakukan Penegakan Hukum melalui gugatan atau permohonan ke pengadilan atau tindakan tertentu lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain dalam penanganan keperdataan berkaitan dengan pertanggungjawaban keperdataan terhadap orang atau korporasi, termasuk:

- 1) permohonan pemeriksaan dan/atau pembubaran perseroan terbatas;
- 2) permohonan pembubaran yayasan dan pembatalan pengangkatan, pemberhentian, atau penggantian pengurus dan/atau pengawas yayasan;
- 3) permohonan pernyataan *pailit* terhadap debitor.⁴⁰

Selanjutnya, ketentuan Bab III huruf A angka 3b (3) PKRI No. 7 Tahun 2021, menentukan dalam hal Penegakan Hukum untuk penanganan keperdataan, berkaitan dengan pertanggungjawaban keperdataan terhadap korporasi, maka JPN tetap melakukan “koordinasi dengan bidang teknis, instansi dan/atau pihak terkait yang berwenang untuk melakukan pengurusan terhadap korporasi yang akan dimohonkan pembubaran dan/atau *pailit*”.⁴¹ Menurut Penulis, narasi inilah yang menunjukkan



⁴⁰ I 7 Tahun 2021; Lihat: Bab III huruf A, angka 1b. Bab III huruf A angka 3b (3).

Kejaksaan harus hati-hati dalam menyatakan permohonan pailit, karena kalimat tersebut mengandung makna “koordinasi teknis” dengan instansi lain guna mencegah benturan kepentingan dalam hal kewenangan mengajukan permohonan pailit terhadap suatu badan hukum, dengan kewenangan menyatakan pailit atas dasar kepentingan umum yang dimiliki Kejaksaan. Untuk potensi benturan kepentingan kejaksaan dengan instansi lain dalam mengajukan permohonan pailit, penulis bahas dalam BAB selanjutnya.

B. Aspek Kepailitan

1. Syarat-Syarat Dalam Permohonan Kepailitan

Syarat-syarat kepailitan sebagaimana ditentukan dalam UUK-PKPU merupakan patokan dalam menyatakan Debitor layak atau tidak untuk dimohonkan pailit. Dalam memutus sebuah perkara pailit, pengadilan juga berpatokan pada syarat yang ditentukan dalam UUK-PKPU, sebagai rujukan menentukan sebuah keputusan layak atau tidaknya sebuah permohonan pailit untuk diajukan kepada pengadilan.

Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU, ditentukan:

Debitor yang mempunyai dua atau lebih Kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, baik atas permohonannya sendiri, maupun atas permohonan seorang atau lebih Kreditornya.⁴²



RI No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban an Hutang (LNRI Tahun 2004 Nomor 131, TLNRI Nomor 4443); Lihat: Pasal 2

Ketentuan tersebut menyaratkan bahwa permohonan pernyataan pailit terhadap seorang Debitor adalah:

- a. Debitor setidaknya mempunyai dua Kreditor atau lebih dari satu Kreditor.
- b. Debitor tidak membayar lunas sedikitnya satu utang kepada salah satu Kreditornya.
- c. Utang tersebut harus telah jatuh waktu dan telah dapat ditagih.

Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU tersebut di atas, syarat Debitor dalam keadaan *insolven* (berada dalam keadaan berhenti membayar utangnya apabila nilai seluruh hutangnya melebihi jumlah seluruh asetnya), bukan merupakan syarat mutlak seorang Debitor dapat dimohonkan pailit, sedangkan, menurut Sultan Remy Sjahdeini menyatakan, bahwa: “syarat Debitor telah dalam keadaan insolven merupakan syarat-syarat mutlak yang harus ada pada syarat-syarat kepailitan yang ditentukan oleh undang-undang”.⁴³

Prinsip kepailitan yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU sangat memegang teguh prinsip *debt collection*. Menurut M. Hadi Shubhan, bahwa prinsip *debt collection* dalam UUK-PKPU di Indonesia

⁴³ Pasal 2 Ayat (1) UUK-PKPU tersebut merupakan perubahan terhadap syarat kepailitan yang di tentukan dalam Pasal 1 Ayat (1) *faillissements-verordening* (Fv) Menurut Pasal 1 Ayat (1) Fv tersebut, seorang Debitor dapat dinyatakan pailit apabila tidak mampu membayar utangnya dan berada dalam keadaan berhenti membayar menurut Pasal 2 Ayat (1) UUK-PKPU keadaan *insolven* (berada dalam keadaan berhenti membayar utangnya) bukan merupakan syarat mutlak; Sultan Remy Sjahdeini, 2016, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan Memahami Undang-Undang tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Hutang*, Prenadamedia Group, Edisi Kedua, hal. 129.



lebih mengarah pada kemudahan untuk melakukan permohonan kepailitan, di mana persyaratan untuk mengajukan pailit hanya dengan 2 (dua) syarat kumulatif, yakni: debitor memiliki utang yang telah jatuh waktu yang dapat ditagih dan belum dibayar lunas, serta memiliki dua atau lebih Kreditor. Undang-undang tidak memberikan syarat lain selain dua hal tersebut, termasuk tidak mensyaratkan jumlah minimum utang tertentu atau tidak mensyaratkan Debitor dalam keadaan *insolven*.⁴⁴

Lebih lanjut, M. Hadi Shubhan memaparkan:

Argumentasi yuridis terhadap proposisi tersebut dibuktikan, pertama, ketentuan yang mensyaratkan keadaan Debitor yang “dalam keadaan berhenti membayar” diganti dengan “utang yang tidak dibayar lunas”. Ketentuan “dalam keadaan berhenti membayar” memiliki makna bahwa Debitor dalam keadaan sudah tidak membayar sama sekali atau berhenti sama sekali membayar utangnya. Jika Debitor masih melakukan pembayaran utangnya kepada para Kreditornya, kendatipun pembayaran utang tersebut hanya sebagian kecil dari kewajiban (angsuran) utang yang seharusnya, maka Debitor tersebut tidak dapat dikatakan sedang dalam keadaan berhenti membayar. *Ratio legis* dari ketentuan tersebut adalah bahwa dalam keadaan berhenti membayar, menandakan Debitor sudah tidak dapat lagi melanjutkan usahanya, karena kesulitan keuangannya dan benar-benar telah berhenti membayar serta tidak mampu membayar utangnya, walaupun hanya sebagian kecil dari (angsuran) utangnya tersebut. Sedangkan ketentuan yang ada sekarang ini diubah menjadi “tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih”. Ketentuan “tidak membayar lunas” memiliki arti bahwa utang/angsuran utang tidak dibayar lunas dan tuntas dari kewajiban yang seharusnya, maka ia masuk katagori “tidak membayar lunas” karenanya memenuhi salah satu syarat untuk dimohonkan pailit.⁴⁵



Hadi Shubhan, 2019, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, Dan Praktik Di n*, Cetakan ke-6, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hal. 81-82.
hal. 82.

Ini menunjukkan kalau UUK-PKPU sangat membatasi ruang gerak Debitor yang memiliki permasalahan dalam pembayaran utang yang telah jatuh waktu, untuk melakukan perencanaan ulang, serta menyusun rencana baru terkait skema pembayaran utangnya. Aturan kepailitan saat ini sangat mudah untuk mempailitkan subjek hukum, tanpa mempertimbangkan rasio keuangan, karakteristik permasalahan keuangan, dan kemampuan Debitor untuk memenuhi kewajibannya.

2. Pihak Yang Dinyatakan Pailit

Dalam UUK-PKPU, pihak yang dapat dipailitkan adalah orang perseorangan atau badan hukum, sepanjang memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU. Menjadi menarik untuk dibahas, siapakah yang dimaksud Debitor dalam ketentuan UUK-PKPU. Sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 3 UUK-PKPU, disebutkan: “Debitor adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih dimuka pengadilan”.

UUK-PKPU tidak secara tegas membedakan aturan kepailitan bagi Debitor yang merupakan badan hukum maupun perseorangan. Jika dilihat kembali UUK-PKPU, Debitor yang dapat dinyatakan pailit adalah:⁴⁶



⁴⁶ Ketidaktegasan UUK-PKPU dalam membedakan Debitor Badan hukum maupun orang dapat disimpulkan dari bunyi pasal-pasalnya misalkan: Pasal 3 ayat (5) UUK-PKPU yang mengemukakan bahwa “Dalam hal Debitor merupakan Badan Hukum, ketentuan hukumnya adalah sebagaimana dimaksud dalam Anggaran Dasarnya”. Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU mengemukakan bahwa “dalam hak permohonan pernyataan kepailitan oleh Debitor yang menikah, permohonan hanya dapat diajukan atas nama Debitor dan/atau suami atau istri”. Sutan Remy Sjahdeini, 2016, *Op. Cit*, hal. 206 - 211.

- a. Kepailitan perseorangan dan Badan Hukum;
- b. Kepailitan *holding company*;
- c. Kepailitan atas beberapa jenis Perusahaan;
- d. Kepailitan penjamin;
- e. Kepailitan orang mati.

Dari penjabaran tersebut di atas, diuraikan secara singkat sebagai berikut:

- a) Kepailitan perseorangan dan badan hukum.

Debitor perseorangan, bisa saja laki-laki ataupun perempuan yang sedang menjalankan usaha atau tidak, dengan status bebas sepanjang dapat dimohonkan pailit sesuai dengan UUK-PKPU. Jika permohonan pernyataan pailit itu diajukan oleh Debitor yang sudah menikah, maka permohonan pailit tersebut hanya dapat diajukan atas persetujuan pasangan sahnya,⁴⁷ kecuali antara mereka tidak ada percampuran harta berdasarkan perjanjian pemisahan harta kekayaan. Jika tidak ada perjanjian pemisahan harta kekayaan, maka, apabila salah satu pihak berada dalam keadaan pailit, pasangannya juga turut dipailitkan.⁴⁸

Debitor (Badan Usaha/persekutuan) berbentuk badan hukum, maka kedudukan hukumnya adalah sebagaimana dimaksud dalam



47: Pasal 4 ayat (1) UUK-PKPU menyebutkan: Dalam hal permohonan pernyataan pailit diajukan oleh Debitor yang masih terikat dalam pernikahan yang sah, permohonan pailit dapat diajukan atas persetujuan suami atau istrinya.

48: Inti Adi Nugroho, 2020, *Hukum Kepailitan Di Indonesia – Dalam Teori dan Praktik Penerapannya*, Cetakan ke-2, Prenadamedia Group, Kencana, Jakarta, hal.

Anggaran Dasarnya.⁴⁹ Debitor dalam hal ini bisa saja Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Usaha Milik Swasta (BUMS).

b) Kepailitan *Holding Company*;

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, mempailitkan *Holding Company* mungkin saja dilakukan, karena suatu *Holding Company* adalah suatu perusahaan yang berbadan hukum. Permohonan pailit terhadap *Holding Company* dan anak usahanya tidak wajib diajukan dalam satu permohonan. Mereka ibaratkan induk dan anak yang terpisah, merupakan badan hukum yang berbeda, mempunyai kreditor yang berbeda, dan mungkin pula *Holding Company* adalah Kreditor dari anak-anak usahanya.⁵⁰

c) Kepailitan atas beberapa jenis usaha;

Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (selanjutnya disebut UU PPSK), telah diuraikan jenis-jenis usaha, yang berkaitan dengan kewenangan lembaga negara dalam mengajukan permohonan pailit. Dalam UU PPSK telah membedakan jenis usaha di sektor jasa keuangan, yang kewenangan permohonan pailitnya berada di beberapa lembaga,



t: Pasal 3 ayat (5) UUK-PKPU menyebutkan: Dalam hal Debitor merupakan kum, tempat kedudukan hukumnya adalah sebagaimana dimaksud dalam dasarnya.

n Remy Sjahdeini, 2018, *Op.Cit*, hal. 207.

yaitu: Bank Indonesia, OJK, Menteri dan Kejaksaan. Bahkan dalam ketentuan Pasal 327 UU PPSK, untuk sektor usaha dengan Debiturnya adalah BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, untuk pengajuan permohonan pailitnya harus atas persetujuan Menteri Keuangan. Tentu hal ini dapat menimbulkan kerancuan terhadap *legal standing* dalam mengajukan pailit. Menurut penulis, dalam UU PPSK tidak jelas pengaturan instansi lain (OJK, Menteri dan BI), yang diberikan kewenangan mengajukan pailit bertindak atas nama kepentingan siapa, sehingga mereka seolah-olah bertindak atas nama kepentingan instansi sendiri sebagai pihak (mewakili Debitor).

Narasi kalimat “BUMN yang bergerak di Bidang kepentingan publik”, justru mengakibatkan biasanya makna kepentingan umum, karena UU PPSK telah memberikan kewenangan mutlak yang menunjukkan seolah-olah negara melakukan intervensi pada sistem perekonomian yang ada. Kondisi seperti ini tidak sehat dalam penyelenggaraan *good corporate governance*⁵¹ (penyelenggaraan

⁵¹ Dedi Kusmayadi, Dedi Rudiana dan Jajang Badruzaman, 2015, *Good Corporate Governance*, LPPM Universitas Siliwangi, Tasikmalaya, hal. 68-69; Kerangka *Corporate Governance* tidak hanya bergantung pada mekanisme internal didalam perusahaan saja, tetapi juga pada lingkungan eksternal perusahaan (ADB, 2001; OECD, 2004). Lingkungan hukum, kebudayaan, dan institusi akuntansi didiskusikan pada bagian ini. Pendekatan hukum terhadap *Corporate Governance* beranggapan bahwa perlindungan investor (pemegang saham dan kreditor) adalah penting (Beck et al., 2001; Berndt, 2000; La Porta 7; 1998; 2000; Shleifer dan Vishny, 1997). Perlindungan investor adalah penting, pengambilan hak pemegang saham minoritas dan kreditor oleh pemegang saham bersifat ekstensif. Pengambilan hak terkait dengan agency problem dimana mengkonsumsi kenikmatan kerja (perquisites) atas biaya principal. Untuk rol perilaku agent, pendekatan hukum menekankan bahwa mekanisme utama *Governance* adalah perlindungan investor perusahaan melalui sistem hukum.



usaha yang sehat di ranah kepastian hukum), sehingga judul UU PPSK bertentangan dengan isi (substansi) undang-undangnya. Penulis berikan contoh: seandainya BUMN milik pemerintah yang bergerak di bidang kepentingan publik dalam keadaan insoven dan direksinya ingin mengajukan pailit, tetapi oleh Menteri Keuangan tidak menghendaki, maka yang mungkin terjadi adalah negara atau pemerintah akan menyuntikkan dana atau berusaha melonggarkan ketentuan/aturan sehingga BUMN tersebut masih bisa beroperasi, walaupun modalnya sudah tidak ada. Praktik seperti itu justru berpotensi merugikan negara, berakibat pada tidak sehatnya perekonomian negara disebabkan karena negara mengintervensi terlalu jauh.

d) Kepailitan Penjamin;

Mengikuti pandangan Sutan Remy Sjahdeini, bahwa seorang penjamin yang memberikan jaminan perorangan (*personal guarantee*) atau perusahaan yang memberikan penjaminan perusahaan (*corporate guarantee*), dapat dimohonkan untuk dinyatakan pailit. Selama ini sering tidak disadari oleh para pengusaha ataupun bank, bahwa seorang penjamin (*guarantor*), penjamin perorangan (*personal guarantee*), maupun penjaminan perusahaan (*corporate guarantee*), dapat dinyatakan pailit. Banyak



kum atau lingkungan hukum dipengaruhi oleh asal sistem hukumnya dan asal cum yang berbeda melindungi hak-hak investor dengan tingkatan yang berbeda.

banker yang berfikir bahwa penjamin hanya memberikan ikatan moral dari penjaminnya. Sesuatu pandangan yang keliru, karena sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUK-PKPU, menyebutkan: “*Debitor demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit, sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan*”, sehingga seorang penjamin yang dinyatakan pailit, tidak lagi dapat melakukan usaha untuk dan atas namanya pribadi.⁵²

e) Kepailitan orang mati;

Kepailitan orang mati atau kepailitan harta kekayaan orang yang meninggal, diatur dalam ketentuan Pasal 207 UUK-PKPU, yaitu:

Harta kekayaan orang yang meninggal harus dinyatakan dalam keadaan pailit, apabila dua atau lebih Kreditor mengajukan permohonan untuk itu dan secara singkat dapat membuktikan bahwa:

- a. utang orang yang meninggal, semasa hidupnya tidak dibayar lunas; atau
- b. pada saat meninggalnya orang tersebut, harta peninggalannya tidak cukup untuk membayar utangnya.

Sehingga ahli warisnya harus dipanggil untuk didengar keterangannya di pengadilan wilayah hukum tempat tinggal terakhir Debitor. Karena akan berkaitan dengan pemishan harta orang meninggal demi hukum dipisahkan dengan harta kekayaan pribadi ahli warisnya.⁵³



hal. 208.

∴ Pasal 207, Pasal 208, dan Pasal 209 UUK-PKPU.

Jika dilihat siapa subjek hukum pihak yang dapat dipailit, tentu akan memaknai siapa yang menjadi Debitornya, bisa orang perorang atau badan hukum. Menentukan siapa Debitor dalam kepailitan, tidak bisa lepas dengan bidang usaha yang dijalannya, karena kepailitan akan selalu berkaitan dengan semua peraturan perundang-undangan di bidang dunia usaha. Seperti contohnya, jika Debitor adalah BUMN maka harus diperhatikan peraturan tentang BUMN, peraturan tentang Perseroan Terbatas (PT), serta aturan terkait sektor keuangan, karena akan ada kekhususan yang mengatur terkait kepailitan sebuah BUMN ataupun badan hukum lainnya.

3. Para Pihak yang dapat Mengajukan Pailit

Dengan adanya perbedaan jenis usaha yang dilakukan oleh Debitor, mengakibatkan pengajuan pailit terhadap para debitor (dengan beragam usaha) juga ditentukan beragam. Dalam UUK-PKPU terlihat jelas adanya perlindungan khusus pada kepentingan publik, dengan cara membatasi pihak-pihak yang memiliki *persona standi in judicio* untuk mengajukan pailit suatu *entity*, yang kegiatan usahanya menyangkut kepentingan masyarakat luas atau yang sifatnya menggalang dana dari masyarakat luas.⁵⁴



⁵⁴ Ras Ginting, 2018, *Hukum Kepailitan Teori Kepailitan*, Buku Kesatu, Sinar akarta, hal. 99.

Sebagaimana ketentuan Pasal 2 UUK-PKPU menyebutkan bahwa pihak-pihak yang dapat mengajukan pailit adalah:⁵⁵

- 1) Debitor itu sendiri;
- 2) Seorang atau lebih dari satu Kreditor;
- 3) Kejaksaan;
- 4) Bank Indonesia;
- 5) Badan Pengawas Pasar Modal;
- 6) Menteri Keuangan.

Sedangkan dalam ketentuan Pasal 149 ayat (2) UU Perseroan Terbatas, ditentukan pula bahwa likuidator dapat mengajukan permohonan pailit apabila dalam melaksanakan tugasnya (likuidasi) atas harta kekayaan Perseroan Terbatas yang dibubarkan, apabila syarat untuk mengajukan permohonan itu terpenuhi. Jika likuidator menilai dan memperkirakan utang perseroan lebih besar dari asetnya, maka ia wajib mengajukan permohonan pailit, kecuali peraturan perundang-undangan menentukan lain dan semua kreditor sepakat penyelesaian di luar pengadilan.⁵⁶

Seiring dengan perkembangan peraturan perundang-undangan, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut dengan UU OJK), maka kewenangan dalam mengajukan permohonan pailit di beberapa bidang



RI No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban an Hutang (LNRI Tahun 2004 Nomor 131, TLNRI Nomor 4443); Lihat : Pasal 2; n Remy Sjahdeini, 2016, *Op. Cit*, hal. 214.

usaha, menjadi berubah menyesuaikan dengan aturan yang baru. Namun, secara substansi kewenangan mengajukan permohonan pailit, masih tetap mengacu pada ketentuan UUK-PKPU. Pasca berlakunya UU PPSK, maka terdapat beberapa perubahan terkait kewenangan permohonan pailit yang dimiliki oleh beberapa lembaga pemerintah, guna mengatur ekosistem sektor keuangan dalam hal penegakan hukum.

Peran OJK dalam UU PPSK dalam mengajukan pailit, memiliki kewenangan mutlak (sepenuhnya ada dalam kendali OJK), karena secara tegas di atur, sehingga kebijakan dalam pengambilan keputusan dalam sektor keuangan, dipastikan untuk dapat mewujudkan upaya pengembangan dan penguatan sektor keuangan di Indonesia, yang sejalan dengan perkembangan industri jasa keuangan yang makin kompleks dan beragam, perekonomian nasional dan internasional yang bergerak cepat, kompetitif, dan terintegrasi. Setiap keputusan oleh pejabat publik yang diambil dalam sektor keuangan, harus memperhatikan dan memperhitungkan semua dampak yang ditimbulkan, dengan ukuran dan analisa dari sudut pandang perekonomian.

Jika diklasifikasikan pemohon pailit ada 3 (tiga) yaitu: Debitor, Kreditor dan Pemohon Eksklusif. Kedudukan pemohon eksklusif ini memiliki *legal standing* sebagai pemohon dikarenakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Pemohon eksklusif, artinya hanya



lembaga itu yang bisa mengajukan permohonan pailit dan mengecualikan pihak lain (debitor dan kreditor) yang bisa mengajukan permohonan pailit. Pemohon eksklusif ini diantaranya: Kejaksaan, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Bank Indonesia (BI), Menteri Keuangan dan Menteri Koperasi.

a. Permohonan Pailit oleh Debitor

Debitor dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UUK-PKPU adalah *“orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih dimuka pengadilan”*.

Dalam UUK-PKPU, perlindungan tidak hanya diberikan kepada kepentingan Kreditor, namun juga kepentingan Debitor diakomodir dalam hal mengajukan permohonan pailit untuk dirinya sendiri. Sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU, bahwa seorang Debitor dapat mengajukan permohonan pailit terhadap dirinya, jika:

- 1) Debitor memiliki dua atau lebih Kreditor; dan
- 2) Debitor tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih.

Persyaratan tersebut dapat dipahami, bahwa:

Ketika Debitor mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap dirinya, ia harus dapat mengemukakan dan membuktikan memiliki lebih dari satu Kreditor. Tanpa dapat membuktikan hal itu, seyogyanya pengadilan menolak permohonan pernyataan pailit tersebut. Debitor harus pula dapat



membuktikan bahwa ia telah tidak membayar salah satu utang Kreditornya yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih.⁵⁷

UU-KPKPU lebih lanjut menjelaskan, yang dimaksud dengan “utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih”, adalah:

Kewajiban untuk membayar utang yang telah jatuh waktu, baik karena telah diperjanjikan, karena percepatan waktu penagihannya sebagaimana diperjanjikan, karena pengenaan sanksi atau denda oleh instansi yang berwenang, maupun karena putusan pengadilan, *arbiter* atau majelis arbitrase.⁵⁸

Hak kepada Kreditor untuk mempercepat jangka waktu jatuh waktu dari utang, apabila Kreditor merasa dirinya tidak aman disebut *acceleration clause*. Penagihan utang dengan *acceleration clause* lebih luas daripada *default clause*, yang digunakan apabila Kreditor memandang bahwa hal tersebut perlu dilakukan, meskipun utang belum jatuh waktu. Kreditor dapat mempercepat jatuh waktu utang Debitor dalam hal terjadi *even of default* (*vervroegde opeisbaarheid*), artinya telah terjadi sesuatu atau tidak terpenuhinya sesuatu yang diperjanjikan oleh Debitor dalam perjanjian kredit, sehingga mengakibatkan Kreditor mempercepat jatuh waktu.⁵⁹

⁵⁷ *Ibid*, hal. 215.

⁵⁸ Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) UU RI No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Hutang (LNRI Tahun 2004 Nomor 131, TLNRI Nomor 4443).



orianus M.H. Randa Puang, 2011, *Penerapan Asas Pembuktian Sederhana dan Jatuhnya Putusan Pailit*, Cetakan 1, PT. Sarana Tutorial Nurani Sejahtera, hal. 98; Sebagaimana dikutip dari: Setiawan, *Pengertian Jatuh Tempo dan Adanya Dua Kreditor Atau Lebih*, dalam: *Inservice Training* Beberapa Materi Pada Pelatihan Pusdiklat Mahkamah Agung RI, Pusdiklat Mahkamah Agung RI, 003, hal. 79.

Terhadap Debitor yang berbadan usaha berbentuk Perseroan Terbatas, maka permohonan pailit terhadap dirinya tersebut harus mengacu pada ketentuan Pasal 104 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT), yang menentukan:

Direksi tidak berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit atas Perseroan sendiri kepada Pengadilan Niaga sebelum memperoleh persetujuan RUPS, dengan tidak mengurangi ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.⁶⁰

Persyaratan lanjutan terhadap keabsahan Rapat Umum Pemegang Saham (selanjutnya disebut RUPS)⁶¹ tersebut, diatur dalam ketentuan Pasal 89 ayat (1) UUPT, di mana paling sedikit dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) jumlah seluruh saham dengan hak suara dan keputusan sah jika disetujui $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah suara yang dikeluarkan.

Substansi dalam Pasal 89 ayat (1) UUPT bahwa dalam hal permohonan pailit diajukan oleh Debitor, maka pengadilan tidak diwajibkan untuk memanggil para Kreditor. Sedangkan dalam ketentuan pasal-pasal UUK-PKPU, tidak ada kewajiban Pengadilan

⁶⁰ UU RI No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (LNRI Tahun 2007 Nomor 106, TLNRI Nomor 4756); Pasal 104.

⁶¹ Kekuasaan tertinggi diperlukan dalam suatu perseroan terbatas mengingat dalam perseroan terbatas terlibat banyak pihak, yang satu sama lain sangat mungkin berbeda pendapat dalam mengambil suatu keputusan. Bisa saja antara direksi, komisaris, dan pemegang saham mayoritas dan pemegang saham minoritas saling berbeda pendapat dalam hal tertentu. Karena itu, diperlukan suatu badan pengambil keputusan yang memiliki hak veto dan mengikat perseroan, yaitu yang disebut dengan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS); Erlinda Vivi Yusanti, *Keabsahan Rapat Umum Pemegang Saham yang Tidak Sesuai dengan Anggaran Dasar*, *Locus Journal of Academic Literature* vol. 1 (Issue 3), Juli 2022, hal. 153.



untuk memanggil Kreditor dalam hal permohonan pailit diajukan oleh Debitor, lain halnya sebaliknya. Kondisi inilah yang berpotensi menimbulkan rekayasa oleh pihak Debitor dalam pengajuan permohonan pailit.⁶²

b. Permohonan Pailit oleh Kreditor

Selain Debitor, yang dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit adalah pihak Kreditor. Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU ditentukan, bahwa seorang Kreditor atau lebih juga dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap Debitor ke Pengadilan Niaga, dengan syarat yang sama dengan permohonan yang diajukan oleh Debitor. Definisi Kreditor diatur dalam Pasal 1 angka 2 UUK-PKPU, yaitu: "*orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih dimuka pengadilan*". Selanjutnya, penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU, menentukan:

Yang dimaksud dengan "Kreditor" dalam ayat ini adalah baik Kreditor Konkuren, Kreditor Separatis maupun Kreditor Preferen, mereka dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit tanpa kehilangan hak agunan atas kebendaan yang mereka miliki terhadap harta Debitor dan haknya untuk didahulukan. Bilamana terdapat sindikasi Kreditor, maka masing-masing Kreditor adalah Kreditor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 2.⁶³



n Remy Sjahdeini, 2016, *Op. Cit*, hal. 215-217.

RI No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban an Hutang (LNRI Tahun 2004 Nomor 131, TLNRI Nomor 4443); Lihat : n Pasal 2 ayat (1);

Terminologi Kreditor dalam rangka kepailitan, menurut Fred B. G Tambunan, adalah orang yang berdasarkan suatu perikatan mempunyai hak subjektif, yakni hak yang ia sendiri miliki untuk menuntut Debitor untuk memenuhi kewajiban atau prestasi tertentu dan hak yang dapat mengajukan tagihan tersebut terhadap kekayaan Debitor (hanya mencakup kekayaan). Dengan demikian agar dapat dikualifikasikan sebagai Kreditor, maka ia harus memiliki dasar secara hukum menuntut Debitor dalam pemenuhan kewajiban dimuka pengadilan.⁶⁴

Istilah Kreditor Konkuren didasarkan pada Pasal 1132 KUHPerdara, menyebutkan bahwa setiap Kreditor memiliki kedudukan yang sama dengan Kreditor yang lainnya, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang karena memiliki alasan yang sah untuk didahulukan daripada kreditor-kreditor lainnya. Kreditor Konkuren adalah Kreditor yang tidak memiliki hak untuk didahulukan. Sedangkan Kreditor yang memiliki hak untuk didahulukan atau diprioritaskan adalah Kreditor Preferen. Berdasarkan Pasal 1133 KUHPerdara menentukan seorang Kreditor dapat diberikan kedudukan untuk didahulukan terhadap



⁶⁴ Fred B. G Tambunan, *Pengertian Utang dan Perbandingan Konsep Utang Antara RUU Kepailitan Dalam Undang-Undang Kepailitan Dan Perkembangannya*, oleh Issarie, Edt, Proceedings: Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004, Jakarta, 26-28 Januari 2004 Pusat Pengkajian Hukum, 2005) hal. 10; Sebagaimana dikutip oleh: Andhika 2014, *Solusi Hukum Ketika Bisnis Terancam Pailit (Bangkrut)*, Cetakan Pertama, Iustisia, Yogyakarta, hal. 12.

para Kreditor lain, apabila tagihannya berupa hak istimewa, tagihannya dijamin dengan hak gadai dan tagihan yang dijamin dengan hak hipotik. Khusus mengenai Kreditor Preferen dan Kreditor Separatis, kelebihan mereka dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit tanpa kehilangan hak agunan atau kebendaan yang mereka miliki atas harta Debitor dan haknya lebih didahulukan.⁶⁵

Secara garis besar bahwa Kreditor Konkuren, Kreditor Separatis maupun Kreditor Preferen, dapat dan berhak untuk mengajukan permohonan pailit dan dapat juga sebagai pihak kreditor kedua dalam setiap permohonan pailit. Hal ini sejalan dengan prinsip *paritas creditorium*,⁶⁶ artinya bahwa kesetaraan itu bukan dilihat dari besar kecilnya piutangnya, namun kesetaraan itu letaknya pada subjek hukumnya (kreditornya /orangnya).

Berbeda dengan pandangan Sutan Remy Sjahdeini dalam hal kredit sindikasi (*syndicated load*), yang mengatakan bahwa:

Seyogianya UUK-PKPU mengambil sikap bahwa hakim hanya boleh mengabulkan permohonan pernyataan pailit apabila permohonan itu disetujui oleh para Kreditor mayoritas. Tanpa ada ketentuan yang demikian maka putusan pailit itu hanya akan merugikan para Kreditor lain, yang jelas-jelas tidak mengalami kesulitan mengenai kewajiban Debitor atas utangnya kepada para Kreditor mayoritas. Berkenaan dengan itu, apabila hanya terhadap satu atau dua orang Kreditor saja Debitor tidak melunasi utangnya, sedangkan kepada sebagian besar para



hal. 12-13.

sip *paritas creditorium* (kesetaraan kedudukan para Kreditor) menentukan bahwa itor mempunyai hak yang sama terhadap semua harta benda Debitor. M. Hadi 2019, *Op. Cit*, hal. 27.

Kreditor lainnya Debitor tetap memenuhi kewajiban pembayaran utang-utangnya, maka Hakim Pengadilan Niaga harus menolak permohonan pernyataan pailit tersebut dan menyatakan agar Kreditor yang bersangkutan mengajukan gugatan melalui pengadilan perdata biasa.⁶⁷

Pendapat ini tentu bertentangan dengan prinsip *paritas creditorium* (kesetaraan kedudukan para Kreditor), serta salah satu tujuan lahirnya lembaga kepailitan guna menghindarkan perebutan harta Debitor dari para Kreditor.

c. Permohonan Pailit oleh Kejaksaan

Dari sekian banyak tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Kejaksaan, salah satunya yaitu mengajukan permohonan pailit terhadap subjek hukum atas dasar kepentingan umum, sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUK-PKPU. Hal ini merupakan sebuah kemajuan dalam hukum acara perdata, karena dalam hukum acara perdata (biasa), tidak ada ketentuan mengenai kewajiban bahwa gugatan harus dikuasakan kepada advokat, hal ini mengandung filosofi bahwa proses beracara pada peradilan kepailitan menekankan pada efisiensi dan efektifitas beracara, sehingga para pihak yang berkepentingan sesuai dengan undang-undang dapat mengajukan pailit.⁶⁸

UUK-PKPU memberikan ruang kepada kejaksaan untuk mengajukan permohonan pailit dengan alasan kepentingan umum.



n Remy Sjahdeini, 2016, *Op. Cit*, hal. 217
adi Shubhan, 2019, *Op.Cit*, hal. 119-120.

Namun, seyogianya pengertian “kepentingan umum” dan peristiwa-peristiwa yang dikategorikan sebagai “merugikan kepentingan umum” ditentukan dalam Undang-Undang Kepailitan. Beberapa undang-undang lain juga menyebut pengertian kepentingan umum, namun pengertian dalam undang-undang lain tersebut, tentu tidak serta merta dapat dipakai atau diterapkan dalam Undang-Undang Kepailitan. Pengertian “kepentingan umum” di dalam setiap undang-undang cenderung bersifat limitatif dan substantif, di mana unsur-unsur pengertian kepentingan umum mengikuti undang-undang yang mengaturnya.⁶⁹

Lebih lanjut dalam penjelasan UUK-PKPU, pengertian “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas, misalnya:

- a) Debitor melarikan diri;
- b) Debitor menggelapkan bagian dari harta kekayaan;
- c) Debitor mempunyai utang kepada Badan Usaha Milik Negara atau badan usaha lain yang menghimpun dana dari masyarakat luas;
- d) Debitor mempunyai utang yang berasal dari penghimpunan dana dari masyarakat luas;



Antti Adi Nugroho, 2020, *Op.Cit*, hal. 175-176.

- e) Debitor tidak beritikad baik atau tidak kooperatif dalam menyelesaikan masalah utang piutang yang telah jatuh waktu; atau
- f) Dalam hal lain menurut kejaksaan merupakan kepentingan umum;

menurut Sutan Remy Sjahdeini, menyatakan bahwa:

Kejaksaan dapat memberikan pengertian yang subjektif terhadap apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum”. Dengan kata lain pula, *Kejaksaanlah yang memiliki otoritas untuk menentukan apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum”* berkaitan dengan haknya untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap Debitor.⁷⁰

Oleh karena tidak adanya batasan yang tegas, maka makna “kepentingan umum” selama ini penafsirannya diserahkan pada doktrin dan yurisprudensi. Praktik hukum menunjukkan kepentingan umum ada apabila tidak ada lagi kepentingan-kepentingan perorangan, melainkan alasan-alasan yang bersifat umum dan lebih serius yang penanganannya harus dilakukan oleh lembaga atau alat kelengkapan negara.⁷¹ Penafsiran oleh lembaga atau alat kelengkapannya cenderung bersifat subjektif dan rentan dari pengaruh kepentingan.

Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan



adi Shubhan, 2019, *Op.Cit*, hal. 219.

ial Asikin, 2013, *Hukum Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Indonesia*, Cetakan I, Pustaka Reka Cipta, Bandung, hal. 33-34.

(selanjutnya disebut UU PPSK), maka terdapat batasan kewenangan yang dimiliki instansi lain dalam mengajukan permohonan pailit (termasuk jika kepentingan bersifat umum), karena tidak semua kepentingan umum dapat diwakili oleh kejaksaan dalam hal mengajukan Pailit. Penegasan terhadap beberapa lembaga yaitu OJK, Menteri dan BI, yang memiliki kewenangan penuh mengajukan pailit dalam kegiatan usaha di sektor jasa keuangan. Dalam UU PPSK memberikan penegasan tentang kewenangan mutlak yang dimiliki lembaga-lembaga pemerintahan untuk menyatakan pailit.

Dilain sisi dalam ketentuan PKRI No. 7 Tahun 2021, menentukan pelaksanaan terkait penanganan keperdataan berkaitan dengan pertanggungjawaban keperdataan terhadap orang atau korporasi dalam hal permohonan pailit, maka:

- a) Jaksa Pengacara Negara mengajukan permohonan pernyataan *pailit dengan alasan untuk kepentingan umum* terhadap debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih serta tidak ada pihak yang mengajukan permohonan pailit (vide Pasal 2 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang selanjutnya disebut UU Kepailitan). Adapun “kepentingan umum” merupakan kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas, misalnya:
 - (1) debitor melarikan diri;
 - (2) debitor menggelapkan bagian dari harta kekayaan;
 - (3) debitor mempunyai utang kepada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Lain yang menghimpun dana dari masyarakat;



- (4) debitor mempunyai utang yang berasal dari penghimpunan dana dari masyarakat luas;
- (5) debitor tidak beritikad baik atau tidak kooperatif dalam menyelesaikan masalah utang piutang yang telah jatuh waktu; atau
- (6) dalam hal lainnya menurut Kejaksaan merupakan kepentingan umum.⁷²

Pemahaman pengertian “kepentingan umum” dalam PKRI No. 7 Tahun 2021 tersebut, *hanya menyadur pengertian “kepentingan umum” dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) UUK-PKPU*, hanya terdapat sedikit tambahan cakupan kepentingan umum yang dijelaskan oleh Kejaksaan dalam PKRI No. 7 Tahun 2021, ditentukan bahwa: *“kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam huruf a) butir (6), termasuk debitor yang mempunyai utang kepada Negara dan Pemerintah”*.⁷³ Selebihnya, dalam PKRI No. 7 Tahun 2021 tidak dijelaskan lebih rinci batasan kepentingan umum yang dapat diwakili oleh Kejaksaan dalam mengajukan permohonan pailit.

d. Permohonan Pailit oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

Setelah keluarnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut UU OJK), maka OJK adalah Lembaga yang memiliki tugas dan kewenangan yang *independent* dalam menata, mewujudkan, dan melindungi seluruh kegiatan di dalam sektor jasa



17 Tahun 2021; Lihat: Bab III huruf B, angka 2b (3a).

Lihat: Bab III huruf B, angka 2b (3b).

keuangan,⁷⁴ sehingga seluruh tugas dan kewenangan dalam hal pengawasan dan pengaturan terhadap kegiatan di sektor jasa keuangan, yang dahulu dimiliki oleh Bank Indonesia (BI), Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam), beralih kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Sebagaimana dalam ketentuan peralihan UU OJK, dalam Pasal 55 ayat (1), ditentukan:

Sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK.⁷⁵

Selanjutnya dalam ayat (2) dikatakan, “sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK”.⁷⁶ Seiring dengan waktu telah terbentuknya struktur Dewan Komisioner OJK, maka sejak tanggal 31 Desember 2012 semua fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih ke tangan OJK.

Sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUK-PKPU, ditentukan bahwa dalam hal Debitor yang merupakan Bank maka



selanjutnya disebut UU OJK

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 111, TLNRI Nomor 5253); Pasal 55 ayat (1); Pasal 55 Ayat (2);

permohonan pailitnya hanya dapat dilakukan oleh Bank Indonesia (BI). Pasca berlakunya UU OJK, yang mana seluruh tugas dan wewenang Bank Indonesia dalam hal melakukan pengaturan dan pengawasan perbankan, diambil alih oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), hanya saja terkait kewenangan terhadap mengajukan permohonan pailit bagi Debitor Bank, tidak diambil alih oleh OJK.

Pasca disahkannya UU PPSK, maka kewenangan permohonan pailit terhadap Debiturnya adalah bank ada sepenuhnya di tangan OJK. Tidak adanya penjelasan terkait mengapa hanya OJK saja yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap Debitornya adalah bank, sedangkan di dunia perbankan justru banyak kreditor-kreditor yang berasal dari bank (fasilitas *interbank money market*), selain para nasabah yang menyimpan dana di bank (Debitor). UU PPSK jelas merampas hak Kreditor yang berasal dari bank untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit.⁷⁷

Menurut pendapat Sutan Remy Sjahdeini, yang mana beliau sependapat dengan pembuat undang-undang, bahwa:

Untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit dan agar dapat diberikan putusan oleh pengadilan untuk menyatakan suatu bank pailit harus dilibatkan Bank Indonesia (sekarang kewenangan ada di OJK), tetapi tidak sependapat apabila permohonan pernyataan pailit itu dapat diajukan oleh Bank Indonesia saja. Keadaan tidak membayar kewajiban dari suatu Debitor kepada (para) Kreditor, hanya akan dapat dirasakan dan dialami langsung oleh Kreditor. Kreditorlah yang mengalami



⁷⁷ juga: Sutan Remy Sjahdeini, 2016, *Op. Cit*, hal. 227.

keadaan Debitor ingkar janji (*in-default*) sehubungan dengan perjanjian utang piutang (perjanjian kredit) antara Debitor dan Kreditor. Bank Indonesia (sekarang OJK) tidak pernah menjadi pihak dalam perjanjian kredit antara Debitor dan Kreditor. Kenyataan bahwa Debitor bukanlah Debitor biasa, tetapi adalah suatu Bank, tidak mengubah keadaan bahwa Bank Indonesia (sekarang OJK) bukan pihak dari perjanjian kredit antara Debitor dan Kreditor. Bank Indonesia (sekarang OJK) hanya akan menjadi pihak dalam perjanjian kredit antara Debitor dan Kreditor, apabila kredit yang diterima oleh Debitor yang merupakan Bank diberikan oleh Bank Indonesia. Biasanya berupa *Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI)* atau berupa *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)* dalam rangka membantu Bank yang mengalami kesulitan likuiditas sebagai akibat terjadinya *rush* terhadap bank itu. Dalam hal Bank Indonesia menjadi Kreditor, memang seyogianya Bank Indonesia, baik sendiri maupun Bersama dengan Kreditor-Kreditor lainnya, mengajukan permohonan pernyataan pailit.⁷⁸

Lain halnya permohonan pernyataan pailit yang Debitornya merupakan perusahaan efek, bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa pasca berlakunya UU OJK dan UU PPSK, maka dalam hal Debitor merupakan perusahaan efek, bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, maka permohonan pernyataan pailitnya diajukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).⁷⁹ Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (4) UUK-PKPU, menentukan bahwa permohonan pernyataan pailit dapat diajukan



hal. 227 – 228.

sebelum terbentuknya OJK berdasarkan Undang-Undang RI No. 21 Tahun 2011, permohonan pernyataan pailit terhadap Debitor yang merupakan perusahaan efek, bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam).

oleh OJK (dahulu Bapepam), dikarenakan Lembaga tersebut melakukan kegiatan yang berhubungan dengan dana masyarakat serta terhadap instansi/lembaga yang berada di bawah pengawasannya.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU, juga disebutkan bahwa:

Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.⁸⁰

Pasca berlakunya UU OJK dan UU PPSK, yang sejalan dengan berlakunya UU RI No. 40 Tahun 2014 Tentang Perasuransian (selanjutnya disebut UU Perasuransian), dalam Pasal 50, ditentukan:

Permohonan pernyataan pailit terhadap Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah, berdasarkan undang-undang ini hanya dapat diajukan oleh Otoritas Jasa Keuangan.⁸¹

Lebih lanjut, dijelaskan dalam penjelasan Pasal 50 UU Perasuransian, ditentukan bahwa:

Sejalan dengan ruang lingkup tugas Otoritas Jasa Keuangan yang berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan, maka kewenangan pengajuan pailit terhadap Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi Syariah yang semula dilakukan oleh Menteri Keuangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan



⁸⁰ Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU.

⁸¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perasuransian (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 337, TLNRI Nomor 5618).

Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang beralih menjadi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan undang-undang ini.⁸²

Dari penjelasan tersebut, kewenangan sepenuhnya sekarang ada ditangan OJK. Namun ada sisi positif yang penulis tangkap dalam UU Perasuransian, di mana keterlibatan Kreditor masih diakomodir dalam permohonan pernyataan pailit terhadap perusahaan asuransi. Kreditor dapat menyampaikan permohonan pernyataan pailit, tetapi tetap melalui OJK. Sehingga keinginan Kreditor tersebut dapat disetujui untuk diteruskan ke Pengadilan Niaga ataupun menolaknya dengan kewenangan yang dimiliki oleh OJK.⁸³

Reformasi sektor keuangan Indonesia terus berkembang. Kewenangan OJK dalam Permohonan Pailit diperkuat Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU PPSK), pada tanggal 12 Januari 2023. Tujuan dari UU PPSK adalah integrasi sektor keuangan guna memperkuat resiliensi⁸⁴ sistem keuangan nasional.

Pada bagian keempat dalam Pasal 8 UU PPSK, terkait aturan tentang OJK, terdapat beberapa ketentuan dalam UU OJK telah diubah. Fokus pada kewenangan mengajukan pailit oleh OJK



Pasal 51.

an Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, KBBI Daring, [Hasil Pencarian - ng \(kemdikbud.go.id\)](https://www.kemdikbud.go.id), diakses pada tanggal 7 Juli 2023; Baca: Resiliensi adalah an untuk beradaptasi dan tetap teguh dalam situasi sulit; Tangguh;

dalam UU PPSK, maka telah ditentukan jelas dalam Pasal 8 B, menyebutkan:

Otoritas Jasa Keuangan merupakan satu-satunya pihak yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit dan/ atau permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang terhadap debitur yang merupakan Bank, perusahaan efek, bursa efek, penyelenggara pasar alternatif, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, penyelenggara dana perlindungan pemodal, lembaga pendanaan efek, lembaga penilaian harga efek, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah, Dana Pensiun, lembaga penjamin, Lembaga Pembiayaan, lembaga keuangan mikro, penyelenggara sistem elektronik yang memfasilitasi penghimpunan dana masyarakat melalui penawaran Efek, Penyelenggara Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi, atau LJK Lainnya yang terdaftar dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan sepanjang pembubaran dan/ atau kepailitannya tidak diatur berbeda dengan Undang-Undang lainnya.

Lebih lanjut, dalam Penjelasan Pasal 8B UU PPSK, menjelaskan:

Pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi Bank sepenuhnya merupakan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dan semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi Perbankan secara keseluruhan, oleh karena itu tidak perlu dipertanggungjawabkan. Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan untuk mengajukan permohonan kepailitan ini tidak menghapuskan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan terkait sesuai dengan ketentuan mengenai pencabutan izin usaha Bank, pembubaran badan hukum, dan likuidasi Bank sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Permohonan pernyataan pailit untuk perusahaan efek, bursa efek, penyelenggara pasar alternatif, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian (kustodian), hanya dapat diajukan oleh Otoritas Jasa Keuangan, karena lembaga tersebut melakukan kegiatan yang berhubungan dengan dana masyarakat yang diinvestasikan dalam efek di bawah pengawasan Otoritas Jasa Keuangan. Otoritas Jasa Keuangan juga mempunyai kewenangan penuh dalam hal pengajuan permohonan pernyataan pailit untuk instansi yang berada di bawah pengawasannya, seperti halnya terhadap Bank.



Kewenangan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan perasuransian sepenuhnya ada pada Otoritas Jasa Keuangan. Ketentuan ini diperlukan untuk membangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah sebagai lembaga pengelola risiko dan sekaligus sebagai lembaga pengelola dana masyarakat yang memiliki kedudukan strategis dalam pembangunan dan kehidupan perekonomian.

Kewenangan untuk mengajukan pailit bagi Dana Pensiun sepenuhnya ada pada Otoritas Jasa Keuangan. Ketentuan ini diperlukan untuk membangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Dana Pensiun, mengingat Dana Pensiun mengelola dana masyarakat dalam jumlah besar dan dana tersebut merupakan hak dari peserta yang banyak jumlahnya.

Yang dimaksud dengan "sepanjang pembubaran dan/atau kepailitannya tidak diatur berbeda oleh Undang-Undang lainnya" adalah LJK yang melaksanakan sebagian kewenangan Pemerintah dan merupakan badan hukum *sui generis*.

Dalam hal debitur mempunyai lebih dari 1 (satu) izin kegiatan usaha, kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam pasal ini berlaku jika debitur mendapatkan izin utama dari Otoritas Jasa Keuangan.

Selain itu, dalam BAB V UU PPSK, terkait Pasar Modal, Pasar Uang dan Valuta Asing, juga telah dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, di mana dalam Pasal 36 ayat (1) ditentukan: "*Permohonan pailit Badan Pengelola Instrumen Keuangan (special purpose vehicle) dan/atau Pengelola Dana Perwalian (trustee) hanya dapat diajukan oleh Otoritas Jasa Keuangan*".

Di sini menunjukkan bahwa OJK memiliki kewenangan penuh dalam hal mengajukan pailit terhadap Debitor yang berkaitan dengan kegiatan jasa keuangan, terutama yang mendapatkan izin



utama dari OJK. Terutama terkait usaha yang bergerak di sektor jasa keuangan yang seluruhnya dalam pengawasan dan seijin OJK.

e. Permohonan Pailit oleh Bank Indonesia.

Peraturan tentang Bank Indonesia pun direvisi dalam UU PPSK, di mana pada bagian Kelima terkait Bank Indonesia dalam Pasal 9, ditentukan:

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang tentang Bank Indonesia (UU No. 23 Tahun 1999 jo. UU No. 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang) diubah.

Terfokus pada kewenangan Bank Indonesia mengajukan Pailit, dalam UU PPSK Bab IVB yang memuat Ketentuan Tentang Kepailitan, maka sebagaimana tambahan Pasal 35C, menentukan:

Bank Indonesia merupakan satu-satunya pihak yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit dan/atau permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang dari debitur yang merupakan penyedia jasa pembayaran dan penyelenggara infrastruktur Sistem Pembayaran, penyelenggara jasa pengolahan uang rupiah, perusahaan pialang Pasar Uang, penyedia sarana perdagangan, sarana kliring untuk transaksi derivatif suku bunga dan nilai tukar *over-the-counter*, atau lembaga lainnya yang diberikan izin dan/atau penetapan oleh Bank Indonesia sepanjang pembubaran dan/atau kepailitannya tidak diatur berbeda dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Narasi peraturan perundang-undangan tersebut, menegaskan bahwa hanya Bank Indonesia yang dapat mengajukan pailit terhadap debitur yang merupakan penyedia jasa pembayaran dan penyelenggara infrastruktur Sistem Pembayaran, penyelenggara



jasa pengolahan uang rupiah, perusahaan pialang Pasar Uang, penyedia sarana perdagangan, sarana kliring untuk transaksi derivatif suku bunga dan nilai tukar *over-the-counter*, atau lembaga lainnya yang diberikan izin dan/atau penetapan oleh Bank Indonesia.

Terlihat kendali penuh permohonan pailit ada di tangan Bank Indonesia, sepanjang usaha yang menyangkut kegiatan otoritas keuangan yang izinnya penuh ada dibawah kendali Bank Indonesia, sehingga pihak kreditor yang tergabung/terkait dalam usaha tersebut, tidak serta merta dapat atau bisa mengajukan pailit terhadap usaha yang berada dibawah kendali Bank Indonesia. Apalagi lembaga lain, dalam hal ini Kejaksaan yang berpotensi dapat mengajukan pailit dengan alasan kepentingan umum para kreditor. Intinya, setiap usaha yang berada dalam pengawasan Bank Indonesia, urusan pailitnya menjadi tanggung jawab Bank Indonesia.

f. Permohonan Pailit oleh Menteri.

Ketentuan Pasal 2 Ayat 5 UUK PKPU, menentukan bahwa: *“Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan”*. Namun aturan tersebut telah dicabut dan direvisi dalam Pasal 327 huruf b UU



PPSK, sehingga mengakibatkan untuk Debitornya adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun kewenangan mengajukan pailit ada ditangan OJK, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang kepentingan publik hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Kedudukan menteri keuangan adalah sebagai satu-satunya lembaga yang dapat mengajukan pailit untuk BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik.

Untuk BUMN yang tidak bergerak di bidang kepentingan publik, maka kewenangan dalam mengajukan pailit kembali ke ketentuan Pasal 55 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dimana pengajuan pailit hanya dapat dilakukan oleh Direksi berdasarkan persetujuan Menteri. Menteri yang dimaksud dalam ketentuan pasal ini adalah Menteri BUMN. Persetujuan Menteri BUMN adalah merupakan syarat formil dan materiil sebagai dasar Direksi untuk mengajukan pailit ke Pengadilan Niaga. Secara tidak langsung peran Menteri BUMN dalam permohonan pailit terhadap BUMN yang tidak bergerak di bidang kepentingan publik, memiliki peran sentral dan menentukan dalam memberikan izin atau rekomendasi mengajukan pailit, walaupun kewenangan mengajukan permohonan pailit ada di Direksi (tidak langsung ada di tangan menteri BUMN).



Menjadi unik terkait bidang usahanya adalah koperasi, dimana kepemilikan koperasi oleh anggotanya yang sama-sama memiliki hak dan kewajiban dalam menjalankan koperasi. Artinya, anggota koperasi bisa memiliki dua kedudukan, dia sebagai Debitur (pemilik koperasi), sekaligus bisa menjadi Kreditur (nasabah koperasi). Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian (selanjutnya disebut UU Koperasi), tidak ada aturan yang memperbolehkan atau melarang bagi anggota koperasi untuk dapat mengajukan pailit.

Pasca banyaknya koperasi yang bermasalah ditemukan oleh Satuan Tugas Penanganan Koperasi Bermasalah bentukan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, membuat Mahkamah Agung membuat aturan internal yang mana mewajibkan permohonan kepailitan terhadap koperasi hanya dapat dilakukan oleh Menteri Koperasi. Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) R.I. Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2022 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, dalam rumusan hukum kamar perdata khusus, menentukan: *“Permohonan pernyataan pailit dan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) terhadap koperasi hanya dapat diajukan oleh Menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang perkoperasian”*.



Aturan internal Mahkamah Agung ini justru secara tidak langsung sebagai dasar hukum (walaupun bukan UU) yang membatasi ruang gerak dan menghilangkan hak anggota koperasi (Debitor/Kreditor) untuk dapat mengajukan permohonan pailit. Menurut penulis, seandainya terdapat kepentingan publik yang berkaitan dalam hal permohonan pailit sebuah koperasi, maka Jaksa juga tidak serta merta dapat mengajukan permohonan pailit terhadap badan usaha koperasi. Dalam hal ini tentu akan berpotensi menimbulkan benturan kepentingan, dimana ada kewajiban jaksa dalam mewakili hak-hak keperdataan masyarakat umum (kepentingan umum) berdasarkan UU, tetapi dibatasi oleh lembaga pengadilan (melalui SEMA) terkait persyaratan pengajuan permohonan pailit. Secara tidak langsung koperasi tidak lagi dapat menggunakan skema dan permohonan pailit sebagaimana UUK-PKPU.

Pasca berlakunya UU PPSK, maka sektor usaha koperasi ada yang bergerak dibidang jasa keuangan, terdapat batasan jelas dan tegas antara koperasi yang *open loop* dan *close loop*. Koperasi *open loop* adalah koperasi di sektor jasa keuangan. Dalam rangka pengembangan dan penguatan sektor keuangan melalui Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi, maka Pasal 201 UU PPSK telah merubah UU Koperasi dan UU Cipta Kerja, dimana dalam Pasal 44B ayat (2) UU Koperasi, menentukan Koperasi yang



melaksanakan kegiatan di sektor jasa keuangan, memiliki kriteria sebagai berikut:

- a. menghimpun dana dari pihak selain anggota Koperasi yang bersangkutan;
- b. menghimpun dana dari anggota Koperasi lain;
- c. menyalurkan pinjaman ke pihak selain anggota Koperasi yang bersangkutan dan/ atau menyalurkan pinjaman ke anggota Koperasi lain;
- d. menerima sumber pendanaan dari bank dan/atau lembaga keuangan lainnya melewati batas maksimal yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koperasi; dan/atau
- e. melakukan layanan jasa keuangan di luar usaha simpan pinjam seperti usaha perbankan, usaha perasuransian, usaha program pensiun, Pasar Modal, usaha lembaga pembiayaan, dan kegiatan usaha lain yang ditetapkan dalam undang-undang mengenai sektor jasa keuangan.

Berdasarkan UU PPSK, Pasal 44B Ayat (3), menentukan Perizinan, pengaturan, dan pengawasan Koperasi yang berkegiatan di dalam sektor jasa keuangan (koperasi *open loop*) dilaksanakan oleh Otoritas Jasa Keuangan.

Perlu dilakukan verifikasi oleh Kementerian Koperasi dan UKM, dengan menggolongkan mana koperasi yang bergerak di sektor keuangan (*open loop*) dan mana koperasi yang tidak terkait sektor keuangan (*close loop*). Akan menjadi jelas usaha koperasi tersebut karena hal itu akan berkaitan dengan kewenangan mengajukan Pailit, dimana koperasi *open loop* kewenangan mengajukan pailit ada ditangan OJK, sedangkan koperasi *close loop* kewenangan mengajukan pailit ada di Menteri Koperasi dan JKM.



C. Pengertian Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Perundang Undangan

1. Pengertian Kepentingan Umum dalam UUK-PKPU

Kewenangan Kejaksaan untuk mengajukan permohonan pailit dengan alasan untuk kepentingan umum, masih sangat multi tafsir. Menurut Peter, kepentingan umum dapat diartikan sebagai “kepentingan yang bukan merupakan kepentingan kreditor atau pemegang saham. Kepentingan umum itu, dapat saja masyarakat umum dalam pengguna jasa”.⁸⁵ Dalam keputusan *Hof Amsterdam* 9 November 1922, N.J.1923,171, ditentukan bahwa:

Alasan kepentingan umum itu ada bilamana tidak dapat lagi dikatakan kepentingan-kepentingan perseorangan melainkan alasan-alasan yang bersifat umum dan lebih serius memerlukan penanganan oleh suatu lembaga atau kelengkapan negara.⁸⁶

Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UUK-PKPU jo. Penjelasan Pasal 1 Peraturan Pemerintah RI No. 17 Tahun 2000 Tentang Permohonan Pernyataan Pailit Untuk Kepentingan Umum, memberikan pemahaman atau gambaran tentang makna “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas, misalnya:

- a. Debitor melarikan diri;
- b. Debitor menggelapkan bagian dari harta kekayaan;



r Mahmud Marzuki, 1997, *Hukum Kepailitan Menyongsong Era Global*, Makalah Restrukturisasi Organisasi Bisnis Melalui hukum Kepailitan, FH UNDIP, Elips j, hal. 10; Sebagaimana dikutip oleh: Sarlika Aprita, 2018, *Hukum Kepailitan Dan in Kewajiban Pembayaran Utang (Perspektif Teori)*, Setara Press, hal. 11.

dir Ali, 1982, *Himpunan Yurisprudensi: Hukum Dagang Indonesia*, Pradnya Jakarta, hal. 11; Sebagaimana dikutip oleh: Serlika Aprita, *Ibid*, hal. 11.

- c. Debitor mempunyai utang kepada Badan Usaha Milik Negara atau badan usaha lain yang menghimpun dana dari masyarakat luas;
- d. Debitor mempunyai utang yang berasal dari penghimpunan dana dari masyarakat luas;
- e. Debitor tidak beritikad baik atau tidak kooperatif dalam menyelesaikan masalah utang piutang yang telah jatuh waktu; atau
- f. Dalam hal lain menurut Kejaksaan merupakan kepentingan umum;

Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah RI No. 17 Tahun 2000 Tentang Permohonan Pernyataan Pailit Untuk Kepentingan Umum dan Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UUK-PKPU, menentukan:

Kejaksaan dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit dengan alasan kepentingan umum, apabila:

- a. debitor mempunyai 2 (dua) atau lebih kreditor dan tidak membayar sedikitnya 1 (satu) utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih; dan
- b. tidak ada pihak yang mengajukan permohonan pernyataan pailit.

Syarat tambahan “tidak ada pihak yang mengajukan permohonan pernyataan pailit”, juga menjadi acuan Kejaksaan untuk mewakili kepentingan umum dalam mengajukan permohonan pailit.



Munir Fuady, memberikan contoh hipotesis tentang kewenangan Jaksa yang dapat mengajukan permohonan pailit seorang dibitur untuk kepentingan umum, misalnya:

Ada penipuan di bidang bisnis oleh seseorang yang telah banyak jatuh korban secara finansial. Maka dalam hal ini Jaksa dapat bertindak memailitkan si penipu tersebut untuk kemudian mengembalikan uang hasil tipuannya kepada kreditor-kreditornya, dalam hal ini orang-orang yang telah ditipunya.⁸⁷

Bahkan terlebih lagi menurut Peter (sebagaimana dikutip oleh Rahayu Hartini), menyebutkan:

Kepentingan umum dapat diartikan sebagai kepentingan yang bukan merupakan kepentingan kreditor ataupun pemegang saham. *Kepentingan umum itu dapat saja masyarakat umum dalam pengguna jasa.* Dalam hal yang sedang diajukan untuk pailit itu adalah suatu perusahaan transportasi atau mungkin perusahaan yang mengolah bahan-bahan perusahaan yang sedang dalam proses kepailitan lebih-lebih bila permohonan pailit itu diajukan oleh pihak debitor. Sekalipun prosedur semuanya telah dilalui lengkap, hendaknya masalah kepentingan umum perlu menjadi pertimbangan.⁸⁸

Terlihat contoh dan uraian yang sederhana, namun dalam praktiknya sangat jarang dan bahkan tidak pernah dilakukan oleh Jaksa.

Dengan luasnya makna “kepentingan umum” dalam UUK-PKPU, serta kecenderungan bersifat subjektif atas makna kepentingan umum oleh Kejaksaan, begitu juga dengan tidak adanya batasan hak kreditor seperti apa saja yang boleh diwakili oleh Kejaksaan dalam mengajukan permohonan pailit, sehingga menurut Sutan Remy Sjahdeini,



ir Fuady, 2017, *Hukum Pailit Dalam Teori dan Praktek*, PT. Citra Aditya Bakti, hal. 9.

ayu Hartini, 2020, *Hukum Kepailitan*, Edisi Revisi, Cetakan kelima, Penerbit s Muhammadiyah Malang, Malang, hal.34.

menyatakan bahwa UUK-PKPU telah memberikan “*blank check*” kepada Kejaksaan, sehingga hal seperti itu berpotensi membuka peluang terjadinya “*abuse of power*”.⁸⁹ Dalam penerapan akan sangat rentan dengan pengaruh kekuasaan, serta pengaruh-pengaruh pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga dapat mengurangi objektivitas dalam penerapannya.

2. Pengertian Kepentingan Umum Dalam Beberapa Peraturan

Pemaknaan “kepentingan umum” tidak hanya ada dalam UUK-PKPU, banyak juga peraturan lain yang memberikan pengertian tentang makna “kepentingan umum”. Misalnya, dalam Pasal 1 angka 6 UU RI No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ditentukan “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.⁹⁰ Sedangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menentukan bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat”.⁹¹ Selain itu, dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang



n Remy Sjahdeini, 2016, *Op. Cit*, hal. 220.

RI No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk an Umum (LNRI Tahun 2012 Nomor 22, TLNRI Nomor 5280).

putusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan gi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tanggal 17 Juni 1993; al 1 angka 3.

Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006), menentukan bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”.⁹² Dari beberapa kriteria tersebut, maka kepentingan umum memiliki kriteria, sebagai berikut: untuk kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁹³

Selanjutnya, dalam penjelasan UU RI No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak menjabarkan lagi makna “kepentingan umum”. Sedangkan dalam Pasal 3, ditentukan:

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.⁹⁴

Lebih rinci diuraikan dalam Pasal 123 angka 2 UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja), menentukan: Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum, digunakan untuk pembangunan:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;



al 1 angka 5 Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi an Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tanggal 3 Mei 2005.

. Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah Umtuk Kepentingan Umum*, Cetakan Sinar Grafika, Jakarta Timur, hal. 23.

RI No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk an Umum (LNRI Tahun 2012 Nomor 22, TLNRI Nomor 5280), Lihat: Pasal 3.

- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. Kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- t. Kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- u. Kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- v. Kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- w. Kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan



- x. Kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.⁹⁵

Dalam penjabaran tersebut, penulis melihat adanya perhatian dan pengakuan atas kepentingan “pihak yang berhak”, yaitu pihak-pihak yang mungkin dirugikan dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum, artinya pengadaan tanah untuk kepentingan umum memang diprioritaskan, akan tetapi tidak boleh mengorbankan hak orang lain, harus adanya keseimbangan antara kemanfaatan dan keadilannya.

Makna “kepentingan umum” dalam hal pengadaan tanah ditekankan pada instansi apa yang memerlukan tanah tersebut. Seyogianya instansi yang memerlukan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, harus memiliki rencana pengadaan tanah yang disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah masing-masing.⁹⁶ Adapun penafsiran subjektifitas cakupan “kepentingan umum” tergantung pada kebutuhan instansi yang akan melakukan pembangunan, maka terbuka peluang dan tidak mustahil pengadaan tanah yang harusnya untuk kepentingan negara, bangsa dan masyarakat luas, kenyataannya dimanfaatkan untuk kepentingan

⁹⁵ UU RI No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (LNRI Tahun 2020 Nomor 245, TLNRI Nomor 6573), Lihat : Perubahan Pasal 10 UU RI No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan



gi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan
gi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Lihat juga: Peraturan Presiden RI
tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan
pentingan Umum, yang mana cakupan kepentingan umum masih disebutkan
perinci (pasal 5).

kelompok tertentu yang berkoalisi dengan penguasa (instansi) yang berkepentingan.

Dalam hal pengalihfungsian lahan budidaya pertanian untuk kepentingan umum diatur dalam UU No. 22 Tahun 2019 Tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan. Dalam undang-undang tersebut tidak mengatur makna dan batasan kepentingan umum secara khusus. Terhadap rencana tata ruang yang mengakibatkan perubahan peruntukan kawasan budi daya Pertanian untuk “kepentingan umum dan/atau proyek strategis nasional”, dapat dilakukan dengan tidak mengganggu rencana produksi budi daya Pertanian secara nasional dan didasarkan pada kajian lingkungan hidup strategis.⁹⁷ Dapat dilihat, bahwa penerapan tujuan kepentingan umum masyarakat harus dapat menyeimbangkan dan tidak mengganggu ketahanan pangan nasional. Kepentingan masyarakat akan lahan publik yang berasal dari lahan pertanian, harus juga memerhatikan kepentingan nasional secara keseluruhan. Artinya “kepentingan nasional” di atas “kepentingan umum”.

Pemahaman yang hampir serupa tentang Kepentingan umum juga diterapkan dalam UU No. 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sebagaimana telah diubah pada Pasal 124 UU Cipta Kerja. Tidak berbeda jauh, bahwa dalam



⁹⁷ : UU RI No. 22 Tahun 2019 Tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan (UU No. 22 Tahun 2019 Nomor 201, TLNRI Nomor 6412) dan UU RI No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (LNRI Tahun 2020 Nomor 245, TLNRI Nomor 6573).

aturan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dilaksanakan demi “kepentingan umum dan/atau Proyek Strategis Nasional”, dengan dengan dilakukannya terlebih dahulu kajian kelayakan strategis. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 44 ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dijelaskan:

Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam, serta pembangkit dan jaringan listrik.⁹⁸

Maka kepentingan umum di sini sifatnya kepentingan atas fasilitas yang bersifat publik.

Pengertian tentang “kepentingan umum juga termuat dalam UU No. 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, di mana dalam Pasal 57, ditentukan: “Ketua Pengadilan menetapkan perkara yang harus diadili berdasarkan nomor urut, tetapi apabila terdapat perkara tertentu yang karena menyangkut kepentingan umum harus segera diadili, maka perkara itu didahulukan”.⁹⁹ Narasi dalam pengertian tersebut di atas menunjukkan adanya hal yang harus diprioritaskan, yaitu dalam penanganan perkara yang mewakili kepentingan umum. Selanjutnya



RI No. 41 Tahun 2009 Tentang Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan dan Perikanan (LNRI Tahun 2009 Nomor 149, TLNRI Nomor 5068).

RI No. 2 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Umum (LNRI Tahun 1986 Nomor 20, Nomor 3327).

dalam Penjelasan Pasal 57, ditentukan: “yang berwenang menentukan bahwa suatu perkara menyangkut kepentingan umum adalah Ketua Pengadilan”.¹⁰⁰ Dampaknya dalam menentukan suatu perkara, apakah menyangkut kepentingan umum atau tidak terletak pada analisa subjektifitas dari Ketua Pengadilan, perkara mana yang harus diprioritaskan penanganannya dan perkara mana yang bukan prioritas.

Pemaknaan “kepentingan umum” yang memiliki substansi makna yang sama, yaitu termuat dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan UU Kejaksaan 2021. Dalam Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan 2021, ditentukan: bahwa: “Jaksa Agung memiliki tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum”,¹⁰¹ lebih lanjut, dalam penjelasannya disebutkan “yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas”.¹⁰² Sedangkan dalam ketentuan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menentukan:

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:

- a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;



RI No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (LNRI Tahun 2004 , TLNRI Nomor 4401).

- b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰³

Lebih lanjut dalam penjelasannya, disebutkan: “yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.¹⁰⁴ Pemaknaan “kepentingan umum” yang senada ini, menekankan pada prioritas kepentingan bangsa, negara dan/atau masyarakat secara luas.

Pengertian “kepentingan umum” juga termuat dalam aturan tentang pajak penghasilan. Dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (3) huruf i UU No. 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan, yang menjelaskan makna usaha yang semata-mata ditujukan untuk kepentingan umum, disebutkan bahwa:

Pengertian usaha yang semata-mata ditujukan untuk kepentingan umum adalah kegiatan usaha yang harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Kegiatan usaha harus semata-mata bersifat sosial dalam bidang keagamaan, Pendidikan, Kesehatan, dan kebudayaan;
- 2) Kegiatan usaha harus semata-mata bertujuan membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum;
- 3) Kegiatan usaha ini tidak mempunyai tujuan mencari laba.¹⁰⁵

Makna kepentingan umum dalam UU Pajak Penghasilan adalah kepentingan yang bersifat sosial yang bertujuan membantu



RI No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI Tahun 1986 , TLNRI Nomor 3344).

i.

RI. No. 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan (LNRI Tahun 1983 Nomor 50, mor 3263).

meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum. Pemahaman kepentingan umum dalam aturan pajak penghasilan ini lebih menekankan pada makna kepentingan umum terkait tujuan kegiatan usaha, yang bersifat limitatif, sehingga tidak mewakili makna kepentingan umum secara menyeluruh.

Selain itu, dalam ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, juga diatur tentang Objek Pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan adalah objek pajak yang salah satunya digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, Pendidikan dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan.¹⁰⁶ Ini menunjukkan saat Objek Pajak bersinggungan dengan ruang publik yang ada kepentingan umum didalamnya, maka Objek Pajak tersebut dibebaskan dari Pajak Bumi dan Bangunan dengan ketentuan syarat khusus, yaitu sepanjang Objek Pajak tersebut bukan berorientasi mencari keuntungan. Lebih lanjut, dalam Penjelasan Pasal 77 ayat (3) huruf b UU No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menentukan:

Yang dimaksud dengan "tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan" adalah bahwa objek pajak itu diusahakan untuk melayani kepentingan umum, dan nyata-nyata tidak ditujukan untuk mencari keuntungan. Hal ini dapat diketahui antara lain dari anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dari yayasan/badan yang bergerak dalam bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan nasional tersebut. Termasuk pengertian ini adalah



RI. No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (LNRI Tahun 2009 Nomor 130, TLNRI Nomor 5049), Lihat : Pasal 77 ayat (3) huruf b.

hutan wisata milik negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berbeda halnya dengan pemahaman makna “kepentingan umum” dalam aturan tentang benda cagar budaya. Dalam UU No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, memaparkan keterkaitan makna kepentingan umum dalam penjelasan undang-undang. Ditentukan dalam Penjelasan Pasal 12 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, bahwa:

Yang dimaksud dengan “fungsi sosialnya” adalah pada prinsipnya Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, dan/atau Situs Cagar Budaya yang dimiliki oleh seseorang pemanfaatannya tidak hanya berfungsi untuk kepentingan pribadi, tetapi juga untuk kepentingan umum, misalnya untuk kepentingan ilmu pengetahuan, teknologi, pendidikan, pariwisata, agama, sejarah, dan kebudayaan.¹⁰⁷

Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 80 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, juga dijelaskan makna kepentingan umum dengan narasi yang sama. Penekanan makna “kepentingan umum” dalam UU Cagar Budaya adalah kepentingan masyarakat luas yang berkepentingan atas benda-benda cagar budaya.

Dalam regulasi penerbangan, juga menganut asas kepentingan umum dalam hal status bandar udara serta penyelenggaraan penerbangan. Dalam Pasal 2 huruf e UU No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, menentukan: “Penerbangan diselenggarakan berdasarkan asas kepentingan umum”. Lebih lanjut dalam



RI No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (LNRI Tahun 2010 Nomor 130, mor 5168).

penjelasannya, dimaknai bahwa “yang dimaksud dengan asas kepentingan umum adalah penyelenggaraan penerbangan harus mengutamakan kepentingan masyarakat luas”.¹⁰⁸ Dengan pentingnya penyelenggaraan penerbangan dan strategisnya peranan penerbangan untuk hajat hidup orang banyak, maka diharapkan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada seluruh rakyat, bangsa dan negara.

Pembahasan kepentingan umum dalam undang-undang telekomunikasi tidak begitu dijabarkan dengan jelas. Dalam ketentuan Pasal 21 UU No. 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi, menentukan: “Penyelenggara telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan usaha penyelenggaraan telekomunikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum, kesusilaan, keamanan, atau ketertiban umum”. Penegasan makna kepentingan umum tidak dijelaskan lebih lanjut, justru penegasanya dalam penjelasan undang-undang sebatas:

Penghentian kegiatan usaha penyelenggaraan telekomunikasi dapat dilakukan oleh pemerintah setelah diperoleh informasi yang patut diduga dengan kuat dan diyakini bahwa penyelenggaraan telekomunikasi tersebut melanggar kepentingan umum, kesusilaan, keamanan, atau ketertiban umum.¹⁰⁹

Begitu juga dalam Pasal 71 UU Cipta kerja terdapat beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang



RI No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan (LNRI Tahun 2009 Nomor 1, TLNRI 56).

RI No. 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi (LNRI Tahun 1999 Nomor 154, mor 3881).

Telekomunikasi diubah, yaitu: ketentuan tentang penggunaan spektrum frekuensi radio, dalam Pasal 33 ayat (4), menentukan:

Dalam hal penggunaan spektrum frekuensi radio tidak optimal dan/atau terdapat kepentingan umum yang lebih besar, Pemerintah Pusat dapat mencabut Perizinan Berusaha atau persetujuan penggunaan spektrum frekuensi radio.¹¹⁰

Selanjutnya tidak ada penjelasan lebih lanjut terkait kepentingan umum yang lebih besar.

Membandingkan makna “kepentingan umum” dengan “kepentingan sendiri”, didapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan (yang selanjutnya disebut UU Ketenagalistrikan). Memang tidak dijelaskan makna Kepentingan umum dalam UU Ketenagalistrikan, akan tetapi ada penjelasan makna “kepentingan Sendiri” dalam Penjelasannya. Yang bersinggungan dengan kepentingan umum dalam UU Ketenagalistrikan adalah terkait dengan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum yang dilakukan dengan terintegrasi antara pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik dan/atau penjualan tenaga listrik, sehingga setiap orang yang menyelenggarakan penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum wajib memiliki izin usaha penyediaan tenaga listrik.¹¹¹ Sedangkan untuk usaha penyediaan tenaga listrik untuk “kepentingan sendiri” dapat



RI No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk an Umum (LNRI Tahun 2012 Nomor 22, TLNRI Nomor 5280).

RI No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan (LNRI Tahun 2009 Nomor 133, mor 5052). Lihat: Pasal 1 angka 10. Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 10 dan

dilaksanakan oleh instansi pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, koperasi, perseorangan, dan lembaga/badan usaha lainnya. Makna “kepentingan sendiri” adalah penyediaan tenaga listrik untuk digunakan sendiri dan tidak untuk diperjualbelikan.¹¹²

Terdapat perbedaan yang jelas antara kepentingan umum dengan kepentingan sendiri, di mana penyediaan listrik untuk kepentingan sendiri terdapat syarat tidak untuk diperjualbelikan, sehingga dapat ditarik sebuah perbandingan bahwa penyediaan listrik untuk kepentingan umum adalah untuk diperjualbelikan. Artinya, penyediaan listrik untuk kepentingan umum memiliki nilai komersial dan ekonomis bagi masyarakat luas.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi, yang telah diperbaharui dalam Pasal 52 UU Cipta Kerja, narasi kepentingan umum banyak disebutkan namun tidak ada pemaknaan kepentingan umum secara terperinci. Penekanan hanya terkait penyelenggaraan jasa konstruksi yang berkaitan dengan kepentingan umum, selayaknya memerhatikan aspek-aspek ketertiban penyelenggaraan, keamanan lingkungan dan keselamatan kerja, partisipasi masyarakat, serta pemanfaatan hasil jasa konstruksi.¹¹³



RI No. 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi (LNRI Tahun 2017 Nomor 11, nomor 6018). Lihat juga: UU RI No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (LNRI 20 Nomor 245, TLNRI Nomor 6573).

Pengertian kepentingan umum yang tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan, menunjukkan pengertian kepentingan umum termuat dalam hal-hal tertentu, menurut Rudhy A. Lontoh, menyimpulkan bahwa “kepentingan umum” setidaknya mengandung pengertian, sebagai berikut:

- f. Kepentingan negara;
- g. Kepentingan masyarakat luas;
- h. Kepentingan rakyat banyak;
- i. Kepentingan pembangunan (vide ketentuan di dalam UU No. 20 Tahun 61, Inpres No. 9 Tahun 1973, UU No. 5 Tahun 1986, UU No. 5 Tahun 1991, UU No. 5 Tahun 1992 dan Keppres No. 55 Tahun 1993);
- j. Kepentingan Kegiatan yang bersifat sosial, bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum dan tidak mencari laba (vide UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan);
- k. Kepentingan pelayanan umum bagi masyarakat luas (vide UU No. 13 Tahun 1992, UU No. 14 Tahun 1992 dan UU No. 15 Tahun 1992);
- l. Kepentingan ketertiban umum;
- m. Kepentingan tata susila yang baik (vide ketentuan dalam AB dan KUHD).¹¹⁴

Dari beberapa penjelasan terkait makna “kepentingan umum” di berbagai perundang-undangan yang ada, masing-masing memberikan batasan makna yang berbeda-beda sesuai dengan peruntukan peraturan itu dibuat. Pengertian kepentingan umum pada satu undang-undang, tidak dapat disamakan dengan makna kepentingan umum di undang-undang yang lain, karena pengertian kepentingan umum dalam sebuah aturan tergantung dari substansi materi peraturan tersebut.

ara umum kepentingan umum memiliki pengertian yang luas serta



lhy A. Lontoh, dkk, 2001, *Op.Cit*, hal. 605.

jangkauan yang luas, sesuai dengan substansi materi peraturannya. Karena substansi materi sebuah aturan akan mempengaruhi siapa yang akan menjadi subjek hukum terdampak, hal ini berkaitan dengan bagaimana manakar dan mengukur cakupan luas orang yang terdampak.

D. Pihak Yang Berhak Mengajukan Penundaan Kewajiban Pembayaran Hutang (PKPU)

Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut PKPU), merupakan salah satu upaya dari Debitor untuk menyelamatkan hartanya dari likuidasi, upaya perdamaian ini merupakan cara mencapai kesepakatan Debitor dengan Kreditor, sebelum dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga. Dalam ketentuan Pasal 222 ayat (2) UUK-PKPU, menentukan bahwa Debitor dapat memohon PKPU dengan maksud untuk mengajukan rencana perdamaian yang meliputi tawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang kepada Kreditor. Pengajuan upaya perdamaian ini merupakan tawaran sebelum atau saat permohonan pailit diperiksa Pengadilan Niaga.

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, terkait pihak mana yang harus didahulukan oleh Hakim dalam hal adanya permohonan pailit, dengan adanya permohonan kewajiban pembayaran utang yang mendahului atau bersamaan pada saat pemeriksaan pailit adalah kembali pada penafsiran

in Pasal 229 ayat (4) UUK-PKPU, yang harusnya ditafsirkan dan bahwa sebelum terdapat putusan hakim terhadap permohonan



pernyataan pailit Debitor, hendaknya hakim menunda terlebih dahulu pemberian putusan pailit tersebut dan mendahulukan pemeriksaan permohonan PKPU tersebut. Mengingat tujuan pemberian fasilitas kepada Debitor maupun Kreditor untuk mengajukan PKPU adalah untuk menghindarkan kepailitan Debitor dengan tercapainya perdamaian antara Debitor dan Kreditor. Dengan dasar pemikirannya adalah merupakan pemberian kesempatan kepada Debitor untuk melakukan restrukturisasi utang-utangnya, yang dapat meliputi pembayaran seluruh atau sebagian utang kepada Kreditor konkuren, jika hal tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, pada akhirnya Debitor dapat memenuhi kewajibannya dan meneruskan usahanya (dikutip dari Kartini Muljadi).¹¹⁵

Dari ketentuan UUK-PKPU, disebutkan bahwa pihak-pihak yang berhak untuk mengajukan PKPU hanyalah Debitor dan Kreditor. Pengajuan PKPU oleh Debitor dan Kreditor diatur dalam ketentuan Pasal 222, menentukan:

- (1) Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang diajukan oleh Debitor yang mempunyai lebih dari 1 (satu) Kreditor atau oleh Kreditor.
- (2) Debitor yang tidak dapat atau diperkirakan tidak akan dapat melanjutkan membayar utang-utangnya yang sudah jatuh waktu dan dapat ditagih, dapat memohon penundaan kewajiban pembayaran utang, dengan maksud untuk mengajukan rencana perdamaian yang meliputi tawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang pada Kreditor.
- (3) Kreditor yang diperkirakan 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



an Remy Sjahdeini, 2016, *Op. Cit*, hal. 412.

Debitor mengajukan rencana perdamaian yang meliputi tawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang kepada Kreditor.¹¹⁶

Perbedaan syarat dalam mengajukan PKPU antara Debitor dan Kreditor, yaitu:

- a. Pengajuan PKPU oleh Debitor bukan hanya setelah Debitor tidak dapat melanjutkan pembayaran utang-utangnya, tetapi juga saat Debitor memperkirakan tidak dapat melanjutkan membayar utang-utangnya itu, ketika nantinya utang-utang itu jatuh waktu dan dapat ditagih. Menurut Sutan Remy Sjahdeini, dengan tidak adanya tolok ukur “Debitor memperkirakan akan dapat melanjutkan untuk membayar utang-utangnya yang sudah jatuh waktu dan dapat ditagih” dalam penjelasan pasal, maka perkiraan tersebut harus dibuktikan dengan hasil *financial audit* atau hasil analisis terhadap keadaan keuangan (*financial conditions*) Debitor. *Financial audit* tersebut harus dilakukan oleh akuntan publik dari perusahaan Debitor dan analisis keadaan keuangan harus dibuat oleh konsultan atau akuntan publik yang independent, hal ini untuk mencegah perdebatan di sidang pengadilan yang tidak memberikan kepastian ketika permohonan PKPU diajukan oleh Debitor.¹¹⁷ Lebih lanjut dalam Pasal 223 UUK-PKPU, menentukan:

Dalam hal Debitor adalah Bank, Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, dan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di



¹¹⁶ RI No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Utang (LNRI Tahun 2004 Nomor 131, TLNRI Nomor 4443); Lihat : Pasal

dan Remy Sjahdeini, 2016, *Op. Cit*, hal. 414 – 416.

bidang kepentingan publik maka yang dapat mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang adalah lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).¹¹⁸

Artinya, bahwa UUK-PKPU menentukan pihak-pihak yang mengajukan permohonan penundaan pembayaran utang adalah sama dengan pihak-pihak yang mengajukan Pailit. Seiring dengan keluarnya UU RI No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, maka dalam hal Debitor adalah Bank, Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, dan Badan Usaha Milik Negara, permohonan PKPU hanya dapat diajukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (yang dahulunya kewenangannya dimiliki oleh Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal dan Menteri Keuangan).

Sisi yang terlupakan dalam UUK-PKPU adalah terkait adanya kewenangan Kejaksaan dalam hal mengajukan permohonan Pailit demi kepentingan umum (sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUK-PKPU), yang tidak diatur kewenangannya dalam mengajukan PKPU di dalam ketentuan Pasal 223 UUK-PKPU. Satu sisi Kejaksaan memiliki kewenangan dalam mengajukan pailit, sedangkan di sisi lain tidak memiliki kewenangan dalam mengajukan penundaan kewajiban pembayaran utang. Maka untuk mencapai tujuan menghindarkan



¹¹⁸ UU RI No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (LNRI Tahun 2004 Nomor 131, TLNRI Nomor 4443); Lihat : Pasal

kepailitan Debitor dengan tercapainya perdamaian antara Debitor dan Kreditor, di saat permohonan pailit tersebut diajukan oleh Kejaksaan demi kepentingan umum menjadi tidak seimbang, karena di saat Kejaksaan sebagai pemohon pailit mengetahui kalau Debitornya dapat melanjutkan membayar utang-utangnya, tidak memiliki dasar hukum untuk mengajukan PKPU.

- b. Pengajuan PKPU oleh Kreditor, hanya dapat mengajukan permohonan PKPU apabila secara nyata Debitor tidak lagi membayar piutangnya yang sudah jatuh waktu dan dapat ditagih. Mencermati ketentuan Pasal 222 ayat (3) UUK-PKPU tersebut, menunjukkan Kreditor dapat memprakarsai PKPU, namun rencana perdamaian tetap diajukan oleh Debitor. Yang menjadi tolok ukur Kreditor dalam memperkirakan Debitor tidak akan dapat melanjutkan membayar utang-utangnya yang sudah jatuh waktu dan dapat ditagih adalah berdasarkan *financial audit* dan analisis keuangan yang dilakukan oleh akuntan publik, dan bukan berdasarkan pertimbangan subjektif Kreditor semata.¹¹⁹ *Financial audit* dan analisis keuangan akan menjamin obyektivitas keadaan keuangan Debitor.
- c. Pengajuan PKPU oleh Menteri Koperasi dan UKM, sebagaimana Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) R.I. Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung

in 2022 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan,



Remy Sjahdeini, 2016, *Op. Cit*, hal. 419.

tanggal 15 Desember 2022, disebutkan dengan tegas bahwa bukan hanya permohonan pailit, akan tetapi pengajuan penundaan kewajiban pembayaran utang terhadap koperasi *close loop*, hanya dapat dilakukan oleh Menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang perkoperasian, yaitu Menteri Koperasi dan UKM.

E. Landasan Teoritis

1. Teori Keadilan

Sudut pandang John Rawls yang berusaha menyajikan suatu konsep keadilan yang bersifat umum didasarkan atas konsep kontrak sosial, yang merupakan awal kesepakatan terbentuknya masyarakat. Mereka berprinsip sebagai orang bebas dan rasional menganggap kesetaraan adalah nilai dasar dalam masyarakat. Nilai ini yang menjadi dasar terbentuknya kontrak sosial hingga menjadi acuan nilai dalam terbentuknya pemerintahan. Cara mempertimbangkan prinsip keadilan ini menurut Rawls disebut *justice as fairness* (keadilan sebagai kesetaraan).¹²⁰ Untuk itu perlu dipahami pemikiran Locke, Rauseau, dan Kant terlebih dahulu:

- a) Pemikiran dari John Locke (1632-1704), bahwa hak dasar terpenting manusia adalah hak hidup dan hak mempertahankan diri. Dari hak ini kemudian berkembang pada apa yang disebut “hak milik” yang oleh Locke dikembalikan kepada pekerjaan,



in Rawls, 1999, *A Theory of Justice*, Revised Edition, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, hal. 10.

sehingga secara alamiah, manusia telah mengenal hubungan-hubungan sosial.¹²¹

- b) Pemikiran dari Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), bahwa Secara alamiah, manusia adalah merdeka, bebas dari segala wewenang orang lain, dan karena itu, secara hakiki, mereka mempunyai kedudukan yang sama. Mereka mempunyai kepentingan-kepentingan pribadi yang lepas dari kepentingan umum. Akan tetapi, di sisi lain, mereka juga tidak bisa lepas dari orang lain, karena hanya dalam kesatuan masyarakat inilah, mereka bisa menjamin kebutuhan-kebutuhannya. Disamping itu, setiap individu juga mempunyai kehendak yang merupakan kepentingan bersama, seperti kedamaian, keamanan dan keadilan. Untuk itu diadakan perjanjian bersama, *sosial contract* untuk menjamin kepentingan dan kebutuhan bersama.¹²²
- c) Pemikiran dari Immanuel Kant (1724-1804) bahwa Otonomi adalah kebebasan, yakni sesuatu yang diberikan oleh kehendak sendiri - secara spontan - tanpa dipengaruhi ketentuan hukum moral (*moral law*), adat istiadat (*relativism cultural*), perasaan pribadi (*moral sentiment*) atau sopan santun. Kehendak moral ini



ns Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik*, Gramedia, Jakarta, hal. 220.
; hal. 238-240.

semata mata didasarkan atas akal budi yang sama sekali lepas dari pengalaman, sehingga murni a priori.¹²³

Dari pemikiran tersebut di atas, maka Rawls mendefinisikan masyarakat adalah kumpulan orang yang bebas dan rasional yang memiliki kepentingan sendiri-sendiri kemudian melakukan bekerjasama sosial secara bersama-sama dalam suatu tindakan bersama hingga bermanfaat bagi mereka.¹²⁴

Dari pandangan Rawls, disebutkan bahwa struktur dasar adalah subjek utama dari keadilan. Tentu saja teori etik manapun mengakui pentingnya struktur dasar sebagai subjek keadilan, namun tidak semua teori memiliki pandangan yang sama terhadap pentingnya hal tersebut. Dalam keadilan sebagai kesetaraan masyarakat dianggap sebagai suatu usaha kooperatif demi keuntungan bersama. Struktur dasar dari hal tersebut adalah adanya aturan-aturan sistem masyarakat yang mendefinisikan skema kegiatan-kegiatan yang mengarahkan orang untuk bertindak bersama-sama, sehingga menghasilkan manfaat yang lebih besar dan memberikan kepada setiap orang pengakuan hak-hak tertentu atas bagian dari hasil yang diperoleh. Apa yang dilakukan oleh seseorang tergantung kepada apa yang dinyatakan oleh peraturan bahwa dirinya berhak, dan apa yang berhak dimiliki seseorang, bergantung terhadap apa yang dilakukannya. Pendistribusian yang



¹²³, Lihat juga Frans Magnis Suseno, 1998, *13 Tokoh Etika*, Kanisius, Yogyakarta, 52.
¹²⁴n Rawls, 1999, *Loc.Cit.*

hasilnya sampai dengan pada penghargaan atas suatu hak, ditentukan atas apa yang telah dilakukan oleh seseorang sesuai dengan ekspektasi yang masuk akal.¹²⁵

Melihat “keadilan sebagai kesetaraan” (*fairness*), bukanlah pertama-tama sebagai uraian diskriptif, melainkan tentang prosedur dan prinsip untuk mencapai keadilan, sehingga setiap orang bersepakat melepaskan segala kecenderungan (biologis, psikologis, sosiologis, antropologis, politis, dan ekonomis) dalam dirinya, sehingga dengan itu terlepas dari segala dominasi dan manipulasi.¹²⁶ Supaya hubungan masyarakat/sosial bisa berjalan dengan adil maka menurut Rawls, dalam politik modern ada 2 (dua) prinsip keadilan yang disimpulkan:

First Principle: Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.

Second Principle: Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both: a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle, and b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity.

First Priority Rule (The Priority of liberty): The principles of justice are to be ranked in lexical order and therefore liberty can be restricted only for the sake of liberty. There are two cases: a) a less extensive liberty must strengthen the total system of liberty shared by all; b) a less than equal liberty must be acceptable to those with the lesser liberty.

Second Priority Rule (The Priority of Justice over Efficiency and Welfare): The second principle of justice is lexically prior to the principle of efficiency and to that of maximizing the sum of



, hal. 73-74.

li Tarigan, 2018, *Tumpuan Keadilan Rawls Hidup Bersama Seperti Apa Yang* can?, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 14.

*advantages; and fair opportunity is prior to the difference principle. There are two cases: a) an inequality of opportunity must enhance the opportunities of those with the lesser opportunity; b) an excessive rate of saving must on balance mitigate the burden of those bearing this hardship.*¹²⁷

Dari kesimpulan Rawls tentang prinsip keadilan, penulis menginterpretasikannya bahwa pada Prinsip Pertama: dalam kesetaraan sistem kebebasan, setiap orang harus memiliki hak yang sama atas sistem. Prinsip Kedua: kesenjangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa, sehingga keduanya dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya dari yang paling tidak diuntungkan, dan persamaan kesempatan yang adil dalam menduduki jabatan umum". Sedangkan, pada Aturan Prioritas Pertama (Prioritas Kebebasan): Prinsip-prinsip keadilan harus diurutkan dalam urutan leksikal dan oleh karena itu, kebebasan dapat dibatasi hanya demi kebebasan, di mana kebebasan yang kurang luas harus memperkuat sistem kebebasan total yang dimiliki oleh semua dan kebebasan yang kurang setara harus dapat diterima oleh mereka yang memiliki kebebasan lebih rendah. Aturan Prioritas Kedua (Prioritas Keadilan atas Efisiensi dan Kesejahteraan): Prinsip kedua dari keadilan secara leksikal mendahului prinsip efisiensi dan prinsip optimalisasi keuntungan dan kesempatan yang adil mendahului prinsip perbedaan, di mana ketimpangan kesempatan harus meningkatkan kesempatan bagi mereka yang



n Rawls, *A Theory of Justice*, (edisi revisi 1999), sebagaimana dimuat dalam *Introduction to Jurisprudence*, Eighth Edition. By M.D.A Freeman. LL.M. Publishing on Reuters (Legal) Limited, 2008, hal. 642-643.

memiliki kesempatan lebih kecil dan yang mendapatkan kesempatan harus secara seimbang meringankan beban mereka yang menanggung kesulitan ini.

Sebagai gambaran umum, Rawls menyatakan bahwa: Semua kebutuhan sosial yang utama - kebebasan dan peluang, pendapatan dan kekayaan, dan dasar dari pengakuan diri sendiri - harus didistribusikan secara merata, kecuali jika distribusi yang tidak merata dari sebagian atau semuanya untuk keuntungan yang berkemampuan kurang.¹²⁸ Untuk itu keadilan sosial oleh karenanya hanya dapat tercapai jika prinsip kebebasan dan prinsip kesetaraan dapat dijalankan secara bersama.¹²⁹

Secara praktis, mungkin apa pun yang dianggap bermanfaat untuk negara bagi rakyat adalah hukum. Hukum adalah apa yang menguntungkan orang-orang, dengan kata lain, walaupun ada kesewenang-wenangan, pelanggaran kontrak dan ilegalitas asalkan menguntungkan rakyat banyak adalah hukum. Namun sudut pandang Gustav Radbruch berbeda, justru sebaliknya, di mana hukum adalah keinginan untuk mencapai keadilan. Keadilan berarti mengadili tanpa membeda-bedakan orang dan menganggap orang sama di depan hukum. Gustav Radbruch berpandangan, tujuan hukum adalah saat hukum itu membawa kemanfaatan publik bersama dengan keadilan,



¹²⁸ Rawls, 1999, *Op. Cit*, hal. 266-267.
¹²⁹ Li Tarigan, 2018, *Op. Cit*, hal. 188.

dan nilai hukum untuk membawa kepastian hukum, sekalipun hukum itu buruk, tetap saja hukum berusaha mengamankan terhadap ketidakpastian.¹³⁰

2. Teori Kepastian Hukum

Dalam rangka pentingnya jaminan sebuah kepastian hukum, positivisme hukum mengisyaratkan filsafat mengidentifikasi hukum dari peraturan perundang-undangan. Hanya dengan mengidentifikasi hukum dengan peraturan perundang-undangan, maka kepastian hukum akan diperoleh, karena orang tahu dengan pasti apa yang diperbolehkan dan apa yang dilarang untuk dilakukan. Sehingga hukum ditaati oleh masyarakat bukan karena nilai adil atau baik, melainkan karena hukum telah ditetapkan oleh penguasa yang sah.¹³¹ Lebih lanjut menurut Widodo Dwi Putro, menyatakan:

Hukum dan keadilan tidak bisa diperbandingkan (apalagi diperselisihkan) karena hukum adalah alat, sarana, atau media untuk mendekati keadilan. Sarana dan tujuan adalah tidak sederajat, lalu bagaimana mungkin bisa memperselisihkan antara sarana dan tujuan? Hukum tidak mungkin melampaui keadilan, karena begitu diandaikan, maka alat telah mengkoloni tujuannya. Keadilan selalu didepan hukum dan memprovokasi hukum untuk selalu mendekatinya. Kepastian hukum bukan “tujuan akhir”, melainkan hanya “tujuan antara” untuk mendekati keadilan.¹³²

¹³⁰ Gustav Radbruch, 2006, *Five Minutes of Legal Philosophy (1945)*, Translated by schewski Paulson and Stanley L. Paulson, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. hal. 13-15.

Widodo Dwi Putro, 2011, *Tinjauan Kritis-Filosofis Terhadap Paradigma Positivisme* disertasi tidak diterbitkan, Program Doktor Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum s Indonesia, Jakarta, hal. 54.

, hal. 300.



Pengakuan kepastian hukum di setiap negara merupakan sebuah keharusan guna tercapainya tujuan hukum. Hingga saat ini tidak ada penyangkalan kalau “kepastian hukum” merupakan syarat mutlak dalam masyarakat demokratis atau negara yang diatur dengan aturan hukum. UUD Negara R.I. 1945 menjamin keberadaan kepastian hukum sebagai hak warga negara. Dalam Pasal 28 D, ditentukan: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil setara perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Kepastian hukum sebagai prinsip umum hukum mensyaratkan bahwa aturan hukum harus jelas dan tepat dan dapat diprediksi pengaruhnya (*clarity, precision and predictability*), sehingga para pihak yang berkepentingan dapat memastikan posisi mereka dalam situasi dan hubungan hukum.¹³³

Dalam dunia bisnis, kepastian hukum di bangun terkait hubungan antara sistem hukum dan lingkungan ekonominya. Dalam pemikiran bisnis hal ini sangat mencolok ketika kepastian hukum digunakan sebagai kriteria daya tarik ekonomi (sektor bisnis). Sistem hukum yang di bentuk mengarah pada keamanan yang bersifat sosial, politik, dan ekonomi. Dari sudut pandang ini, kepastian hukum adalah istilah yang digunakan secara eksklusif oleh ahli hukum, terutama dari sudut pandang hukum perdata, untuk menggambarkan dasar dan



133. Jo Martin Rodrigues, 2016, *The Principle Of Legal Certainty And The Limits To Liability Of EU Law*, ResearchGate, Januari 2016, hal. 117-118

tujuan sistem hukum.¹³⁴ Dalam dunia usaha kepastian hukum adalah jaminan keamanan dalam berusaha untuk menciptakan iklim investasi yang baik.

Prinsip kepastian hukum Uni Eropa, memiliki keterkaitan dengan prinsip-prinsip hukum yang di bahas di Amerika Serikat sebagai *Formal Rule of Law*. Elemen penting dari kedaulatan hukum formal adalah hukum harus di buat secara sah dan diumumkan kepada publik, bersifat umum, stabil, jelas maknanya, konsisten, dan prospektif. Dalam hal ini penerapan hukumnya, yaitu: dalam penerapan hukumnya tidak boleh ada keberpihakan, adanya kesempatan pihak yang diberi sanksi untuk di dengar keterangannya dan penerapan hukumnya konsisten.¹³⁵

3. Teori Utilitarian

Keadilan bagi para korban atau Kreditor tentu menjadi prioritas utama dalam pengembalian asset miliknya, baik dengan cara keperdataan maupun kepailitan. Memikirkan kepentingan mayoritas sejalan dengan pemikiran Jeremy Bentham, yang menyimpulkan inti dari teori Utilitarian adalah "*It's the greatest happiness for the greatest number that is the measure of right and wrong*", (ini adalah kebahagiaan terbesar dari jumlah mayoritas yang merupakan ukuran benar dan



no Deffains and Catherine Kessedjian, 2015, *Index Of Legal Certainty*, Report of the Law Initiative, May 2015, hal. 5-8.

ies Maxeiner, 2007, *Legal Certainty And Legal Methods: A European Alternative to Legal Indeterminacy?*, Scholar Works @ University of Baltimore School of Law,

salah),¹³⁶ namun menimbulkan kesengsaraan pada beberapa orang.¹³⁷ Hal ini yang mengemuka dikalangan para penganut *Utilitarian Klasik*, yang berasumsi bahwa suatu perilaku (baik secara aktual maupun potensial) yang mengakibatkan kerugian, maka layaklah apabila pelakunya dikenakan kerugian pula, yakni melalui penerapan sanksi, hal ini patut dilakukan agar tidak terjadi atau timbul kerugian yang lebih besar dimasa depan, aliran ini berkarakter instrumentalis dan berorientasi ke depan (*forward-looking*), dan menitik beratkan pada asas kemanfaatan.¹³⁸ Ide dasarnya adalah bahwa tindakan manusia dan kebiasaan pada akhirnya harus dievaluasi dalam hal kecenderungan mereka untuk memberikan keselamatan umum atau kebaikan sosial, yaitu: pada akhirnya untuk menghasilkan sebagai kebahagiaan atau kesejahteraan atau kepuasan dari mayoritas orang-orang.¹³⁹

Saran/etika dasar utilitarian adalah “lihatlah ke masa depan dan tekankan pada kesejahteraan manusia (*look to the future and promote human welfare*)”, sedangkan, prinsip Utility: "bahwa semua tindakan yang dilakukan dengan kecenderungan suara mayoritas, tujuannya

¹³⁶ Jeffrie G. Murphy and Jules L. Coleman, *The Philosophy of Law an Introduction to Jurisprudence*, by Rowman & Allanheld Publishers, United States of America, 1984, hal. 74.

¹³⁷ Lloyd's, *Introduction to Jurisprudence*, Eighth Edition, By M.D.A Freeman, LL.M, | in 2008 by Thomson Reuters (Legal) Limited, p. 250.

rkrstitusi Harkrisnowo, *Rekonstruksi Konsep Pidana : Suatu Gugatan Proses Legislasi dan Pidana di Indonesia*, Orasi Pada Upacara an Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas di Balai Sidang Universitas Indonesia, Depok, 08 Maret 20003, hal. 11-12.

rie G. Murphy and Jules L. Coleman, *Loc.Cit.*



adalah untuk membawa keseimbangan, kebahagiaan terbesar bagi umat manusia secara keseluruhan”.¹⁴⁰ Doktrin utilitarian adalah, kebahagiaan yang diinginkan, dan satu-satunya yang diinginkan, sebagai tujuan akhir, semua hal-hal lain yang hanya diinginkan sebagai sarana untuk tujuan itu.¹⁴¹ Utilitarians berpendapat bahwa sistem hukuman seperti sistem harga (*price system*) dalam tingkah laku,¹⁴² seperti Holmes, yang mengatakan bahwa “hukum menepati janjinya” (*the law keeps its promises*), di mana undang-undang menetapkan jenis-jenis tingkah laku antisosial tertentu, dengan harapan bahwa sebagian besar orang akan memahami/menemukan harga yang tinggi untuk membayar jika melakukan perbuatan tersebut, sehingga orang yang berperilaku menyimpang telah siap untuk membayar harga perbuatannya tentu dengan konsekwensinya.¹⁴³

4. Asas Kepentingan Umum

Pemaknaan tentang kepentingan umum sangat subjektif, tergantung dari regulasi yang mengaturnya. Menurut Theo Huijbers, kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan memiliki ciri-ciri tersendiri, oleh karena itu hukum yang

¹⁴⁰ *Ibid*, hal. 74-75.

¹⁴¹ John Stuart Mill, *Utilitarianism*, chapter 4 (1863) <http://www.utilitarianism.com/mill1.htm>, diunduh pada tanggal 22 November 2011.



the development of the idea that the performance of some actions make one ε” by the state, see “crime, clutchability, and individuated treatment,” in Joel “Doing and Deserving” (Princeton : Princeton University Press, 1970), ana dikutip oleh Jeffrie G. Murphy and Jules L. Coleman, The Philosophy of Law ction to Jurisprudence, Op.Cit, hal. 124.

harus memelihara kepentingan umum; *pertama*, menyangkut manusia sebagai makhluk politik yang memiliki hak-hak sebagai warga negara, *kedua*, menyangkut juga semua sarana publik bagi berjalannya kehidupan manusia yang beradab. Bila semua kepentingan di pelihara dengan baik dan diperhatikan secara seimbang (baik kepentingan umum maupun pribadi) oleh penguasa, maka dalam hal demikian keadilan dalam kehidupan masyarakat dipraktekkan.¹⁴⁴

Edwin Rekosh menggambarkan tiga pendekatan berbeda untuk mengkonseptualisasikan hukum kepentingan umum, yaitu: konsep sosial, substantif, dan berbasis proses. Jika di terima bahwa elemen penting dari perkembangan demokrasi adalah perluasan lebih lanjut dari ruang publik, yang menyiratkan suatu pendekatan terhadap hukum secara radikal maka, hukum adalah salah satu pilar utama pemerintahan. Akan tetapi jika di terima bahwa hukum menjadi produk ruang publik dari pada entitas monolitik yang diterima dari otoritas yang lebih tinggi, maka berpeluang untuk menentang hukum. Hukum, kemudian menjadi alat, bukan hanya untuk otoritas negara, tetapi untuk semua orang. Itu bukan lagi sekedar alat kontrol negara, ini adalah forum untuk menyelesaikan konflik dan menyusun gagasan apa yang dimaksud dengan kepentingan umum.¹⁴⁵



o Huijbers, 1982, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Penerbit Kanisius, hal.

in Rekosh, 2005, *How Defines The Public Interest?*, SUR-International Jurnal of ghts, Year 2 No. 5, hal. 176.

5. Asas Keadilan

Dalam ajaran Gustav Radbruch's, ada tiga elemen hukum yang harus diseimbangkan, yaitu: "*the law triad, the idea triad, and the purpose triad*". Dalam *The Idea Triad*, menyebutkan tiga elemen hukum harus ada secara proporsional, yaitu: Asas Keadilan, Asas Kemanfaatan dan Asas Kepastian Hukum. Menurut pandangan Gustav Radbruch's, dijelaskan: *Pertama*, Asas keadilan sering mengalahkan gagasan hukum yang lebih besar dan keadilan dipahami sebagai sebuah kesetaraan. Dua elemen klasik keadilan formal ditemukan di sini, yang pertama adalah dalam bentuk umum, di mana Gustav Radbruch's berpandangan bahwa penting sebuah peraturan hukum untuk digeneralisasikan sehingga memiliki karakter umum. Ini tidak lebih dari tuntutan pada bentuk logis dari norma hukum, yang mensyaratkan bahwa norma hukum memiliki bentuk. Unsur klasik kedua dari keadilan formal adalah perlakuan yang sama, jika tidak setara diperlakukan berbeda sesuai dengan perbedaan mereka. Gustav Radbruch's menekankan bahwa dengan ini belum dikatakan siapa yang harus diperlakukan sama dan siapa yang tidak setara. Keadilan hanya menentukan bentuk apa yang disebut dengan kebenaran, maka untuk mendapatkan isi hukum, gagasan kedua harus ditambahkan kebijaksanaan/ kemanfaatan.¹⁴⁶



Robert Alexy, *Gustav Radbruch's Concept of Law*, (Online), ww.upjs.sk/public/media/16913/Gustav%20Radbruch's%20Concept%20of%20L unduh pada tanggal 23 Mei 2020), hal. 7-8.

Kedua, asas kemanfaatan umumnya dipahami di mana hukum sebagai sarana untuk mencapai suatu tujuan. Kemanfaatan dalam filsafat Radbruch's adalah sesuatu yang sama sekali berbeda. Ini merujuk bukan pada sarana tetapi untuk tujuan, dan bukan untuk tujuan apapun tetapi hanya untuk tujuan yang bernilai absolut. Ada tiga macam tujuan yang disebutkan: *individual human personalities, collective human personalities, and human artefacts*. Untuk mencapai keadilan dapat ditentukan dan dipertimbangkan dalam konteks tiga tujuan tersebut.¹⁴⁷

Ketiga, asas kepastian hukum merupakan elemen ketiga dari gagasan hukum, yang berfungsi untuk mengkompensasi kelemahan dari dua elemen sebelumnya. Kelemahan ini bersifat epistemik. Di sini orang dapat berbicara tentang masalah pengetahuan praktis. Pengetahuan praktis menyangkut pengetahuan tentang apa yang wajib, dilarang, dan diizinkan, dan apa yang baik dan buruk. Kepastian hukum yang sesungguhnya tidak lagi bertumpu pada aturan, akan tetapi pada proses penegakan aturan tersebut.¹⁴⁸

Memang semula tujuan hukum itu adalah keadilan berdasarkan teori etis, di mana isi hukum harus ditentukan oleh keyakinan etis masyarakat tentang adil atau tidak. Seiring berjalannya waktu, teori ini ditinggalkan hingga lahir teori bahwa hukum harus menjamin sebanyak



, hal. 8.
, hal. 8-9.

mungkin kebahagiaan kepada sebanyak mungkin manusia (teori *eudaemonistis* atau *utilitarianisme*). Mengingat manusia sepanjang hidupnya menghadapi bahaya sehingga membutuhkan perlindungan dalam bentuk hukum, maka tujuan hukum adalah mengatur masyarakat dan melindungi kepentingan manusia, sehingga tujuan hukum adalah perlindungan kepentingan dan ketertiban masyarakat secara umum.¹⁴⁹

Di dalam dunia kepailitan, terkait mekanisme penundaan kewajiban pembayaran utang melalui pengadilan niaga, asas keadilan (*fairness*) dipahami sebagai:

Keterbukaan (*disclosure*) pada saat persidangan pada saat penyusunan proposal perdamaian pada penundaan kewajiban pembayaran utang. Keterbukaan dalam pengadilan niaga pada perkara penundaan kewajiban pembayaran utang terlihat pada saat rapat kreditur, pencocokan utang dan piutang sehingga dalam hal ini masing-masing kreditur dapat saling mengetahui besaran piutang antar kreditur dan jumlah harta kekayaan atau potensi pendapatan yang valid dari debitur..... Asas keadilan dalam Pengadilan Niaga dalam perkara penundaan kewajiban pembayaran utang juga terimplementasi dalam ketentuan mengenai hak pemungutan suara dan syarat disetujuinya penundaan kewajiban pembayaran utang melalui pemungutan suara (*voting*).¹⁵⁰

Keadilan yang diharapkan adalah keadilan para pihak yang berkepentingan. Semuanya bertujuan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan pihak Kreditor yang mengutamakan



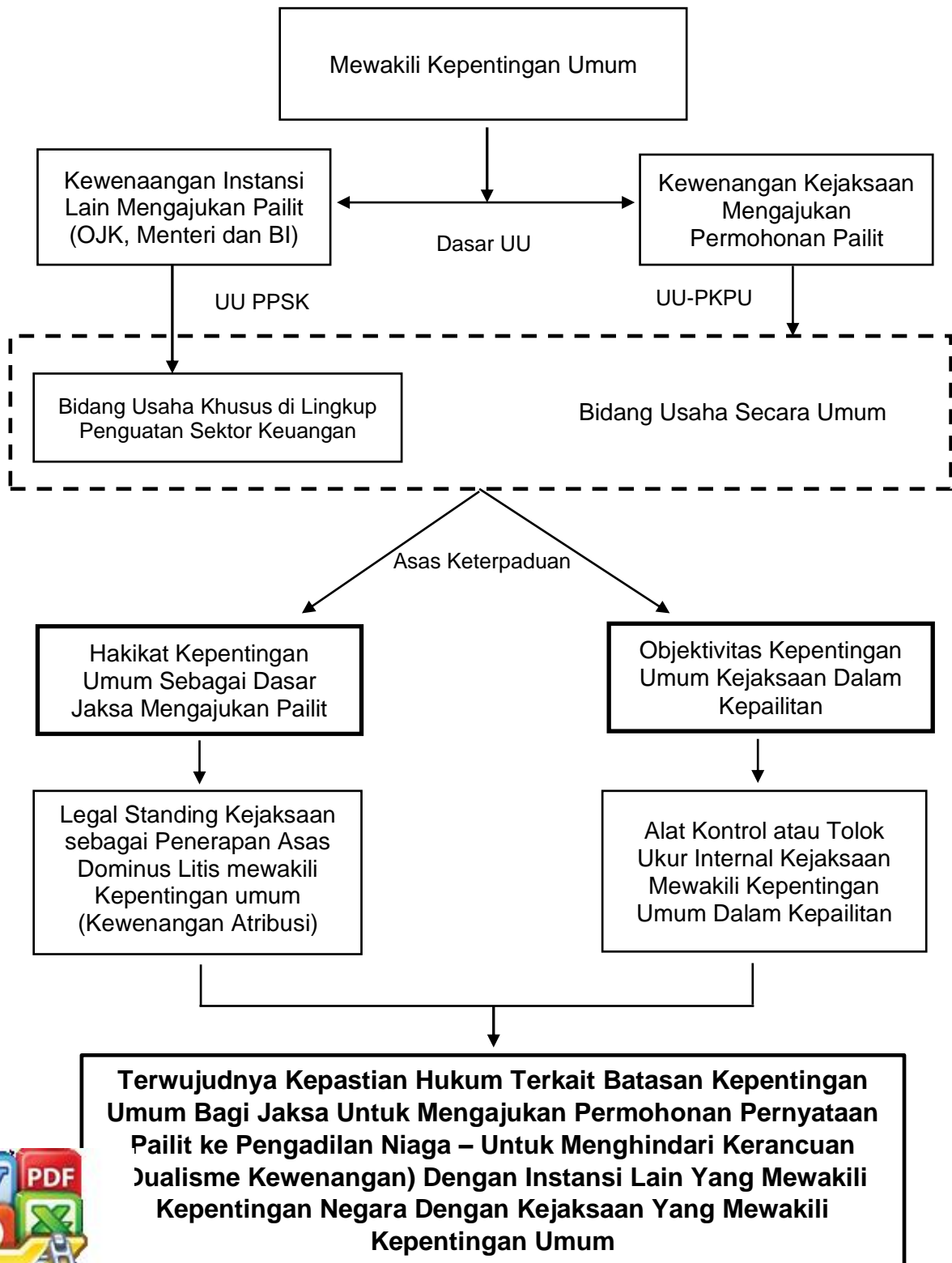
likno Mertokusumo, 2019, *Teori Hukum*, Cetakan I, CV. Maha Karya Pustaka, a, hal. 80.

Christiawan, 2020, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran* isi 1, Cet. 1, Rajawali Pers, Depok, hal. 42-43.

kepentingan pribadinya untuk menagih kepada Debitor, tanpa memperdulikan kepentingan Kreditor lainnya.



F. Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini beberapa makna istilah dan indikator variable yang digunakan, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat secara umum.
2. Otoritas Jasa Keuangan adalah lembaga negara yang independen yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai Otoritas Jasa Keuangan.
3. Menteri adalah Pejabat Negara yang diangkat oleh Presiden dan Menteri yang dapat mengajukan pailit adalah Menteri yang diberikan kewenangan berdasarkan UU yaitu Menteri Keuangan, Menteri BUMN dan Menteri Koperasi.
4. Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.
6. Bidang Usaha Khusus adalah bidang usaha yang bergerak khusus di sektor keuangan.



7. Bidang Usaha Umum adalah segala bentuk kegiatan usaha yang dilakukan untuk menghasilkan barang dan jasa dalam kegiatan perekonomian.
8. Lingkup sektor keuangan adalah meliputi kelembagaan; perbankan; Pasar Modal, Pasar Uang, dan Pasar Valuta Asing; perasuransian dan penjaminan; asuransi Usaha Bersama; program penjaminan polis; Usaha Jasa Pembiayaan; kegiatan usaha bulion (bullion); Dana Pensiun, program jaminan hari tua, dan program pensiun; kegiatan koperasi di sektor jasa keuangan; lembaga keuangan mikro; Konglomerasi Keuangan; ITSK; penerapan Keuangan Berkelanjutan; Literasi Keuangan, Inklusi Keuangan, dan Pelindungan Konsumen; akses pembiayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; sumber daya manusia; Stabilitas Sistem Keuangan; lembaga pembiayaan ekspor Indonesia; dan penegakan hukum di sektor keuangan.
9. Asas Keterpaduan adalah adalah penyelenggaraan pengembangan dan penguatan sektor keuangan merupakan kesatuan yang utuh, saling menunjang, selaras antarberbagai kepentingan, serta terkoordinasi dalam satu kendali yang didasarkan pada kerja sama yang baik dan saling mendukung antara semua pihak yang terlibat dalam sektor keuangan.
10. *Dominus Litis* adalah pemilik perkara atau orang yang memiliki



diizinkan untuk menentukan perkara berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

11. *Dominus Litis* Kejaksaan adalah asas yang memberikan kewenangan kepada Jaksa sebagai pengendali perkara dan satu-satunya institusi yang dapat menentukan, apakah suatu perkara (baik perkara pidana ataupun perdata) dapat diajukan ke Pengadilan.
12. Hakikat adalah inti atau dasar yang menunjukkan makna yang sebenarnya atau makna yang paling mendasar.
13. Objektivitas adalah tidak dipengaruhi pendapat dan pertimbangan pribadi atau golongan dalam mengambil keputusan atau tindakan.
14. *Legal standing* adalah kedudukan hukum atau keadaan subjek hukum yang mempunyai hak atau memenuhi persyaratan untuk mengajukan permohonan ke muka pengadilan.
15. Tolok Ukur adalah standar atau patokan yang dipakai sebagai dasar mengukur, menilai dan bertindak.
16. Konsep kepentingan umum sebagai dasar Jaksa mengajukan permohonan pailit adalah konsep pengertian “kepentingan umum” sebagai batasan Jaksa mengajukan permohonan pailit dalam UUK-PKPU, guna tercapainya asas kepastian hukum serta menghindarkan penafsiran yang bersifat subjektif.
17. Dualisme Kewenangan adalah prinsip yang harus dihindari dalam penerapan kewenangan antar instansi atau pejabat negara untuk menghindari kekacauan hukum (*legal disorder*) dan untuk menciptakan tatanan hukum yang baik.



18. Norma kabur adalah ketidak sesuaian antara aturan dalam peraturan perundang-undangan dengan asas-asas hukum, yang menimbulkan ketidakpastian hukum.
19. Pailit adalah keadaan hukum yang berhubungan dengan ketidak mampuan Debitor untuk membayar utang-utangnya, yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih kepada Kreditor.
20. Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit, yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas.
21. Perusahaan adalah sebuah organisasi yang berbentuk badan hukum maupun non-badan hukum, yang memiliki kegiatan dengan tujuan untuk mencari laba.
22. Kreditor adalah subjek hukum yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan.
23. Debitor adalah subjek hukum yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang, yang pelunasannya dapat ditagih di muka pengadilan.
24. Debitor pailit adalah subjek hukum yang sudah dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.



rator adalah lembaga yang diadakan oleh undang-undang untuk melakukan pemberesan terhadap harta pailit.

26. Wewenang Kejaksaan adalah wewenang Jaksa dalam melaksanakan tugas dan fungsi di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
27. Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus melakukan Penegakan Hukum dan Bantuan Hukum, dan/atau berdasarkan Surat Perintah melakukan Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
28. Pengadilan Niaga adalah lembaga pengadilan yang berwenang memeriksa dan memutus permohonan pernyataan pailit dan penundaan kewajiban pembayaran utang, serta berwenang memeriksa dan memutus sengketa lain di bidang perniagaan.
29. Pengadilan Negeri adalah lembaga pengadilan yang berwenang memeriksa dan memutus perkara pidana dan sengketa perdata.
30. Perdamaian adalah kesepakatan antara Debitor dan Kreditor untuk penyelesaian permasalahannya.
31. Subjek hukum adalah orang perseorangan, korporasi atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun yang tidak berbentuk badan hukum, atau badan lainnya.
32. Penegakan Hukum adalah tindakan Jaksa Pengacara Negara untuk mengajukan gugatan atau permohonan kepada pengadilan di bidang perdata atau tindakan tertentu lainnya sesuai dengan ketentuan aturan perundang-undangan, dalam rangka memelihara ketertiban



hukum, kepastian hukum, dan melindungi kepentingan Negara atau Pemerintah, serta hak-hak keperdataan masyarakat.

33. Pemulihan Keuangan atau Kekayaan Negara adalah hasil dari kegiatan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, dan/atau Tindakan Hukum Lain di bidang perdata yang diberikan kepada Negara atau Pemerintah, dalam rangka mengembalikan keuangan atau kekayaan negara.
34. Nonlitigasi adalah penyelesaian sengketa hukum di luar pengadilan yang dilakukan dengan Arbitrase dan negosiasi.
35. Litigasi adalah penyelesaian sengketa hukum perdata dan/atau tata usaha negara melalui peradilan, baik di Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum dan lingkungan peradilan tata usaha negara dan/atau di Mahkamah Konstitusi.
36. Negara atau Pemerintah adalah lembaga negara, badan negara, lembaga pemerintah pusat, lembaga pemerintah daerah, instansi pemerintah pusat, instansi pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan Badan Hukum Lain.

