

MENGEMBALIKAN SUPREMASI PASAL 28D AYAT (1) UUD NRI 1945 TERKAIT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI YANG MEMBERIKAN UPAYA HUKUM KASASI ATAS PUTUSAN PENUNDAAN KEWAJIBAN PEMBAYARAN UTANG

*(Restoring Article 28d (1) Of The 1945 Constitution Of Republic Indonesia Supremacy Regarding
The Appeal Of Suspension Of Payment In The Constitutional Court Ruling)*

Teddy Anggoro

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Depok, Jawa Barat
e-mail: tanggoro@ui.ac.id

Abstrak

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 membuka upaya hukum berupa kasasi bagi putusan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) yang dibatasi oleh dua syarat formil yaitu PKPU yang diajukan oleh kreditur dan ditolaknya tawaran perdamaian dari debitur. Namun, aturan baru yang dihasilkan MK justru menimbulkan masalah baru. Penelitian ini menganalisis permasalahan bagaimana hilangnya supremasi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dalam Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 serta bagaimana seharusnya MK memutuskannya. Melalui penelitian yang dilakukan secara yuridis-normatif, ditemukan bahwa MK memutuskan dengan terlarut pada alur permohonan dalam Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 serta tidak menggali lebih dalam sejarah hukum, aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis dari PKPU dan kasasi itu sendiri. Akibatnya, amar Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 belum mampu menciptakan perlindungan dan jaminan hukum sebagai amanat dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang dijadikan batu ujinya. Dalam hal ini, perlu diajukan *judicial review* kembali untuk mengembalikan supremasi dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Kata kunci: Kasasi, Mahkamah Konstitusi, Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang,

Abstract

Constitutional Court Ruling Number 23/PUU-XIX/2021 opened the cassation for Suspension of Payment (PKPU), which is limited by two formal conditions, PKPU submitted by creditors and the rejection of the debtor's composition agreement. This study analyzes how the supremacy of Article 28D paragraph (1) of the 1945 Constitution disappeared in Constitutional Court Ruling Number 23/PUU-XIX/2021 and how the Constitutional Court should have decided it. Through juridical-normative research, it was found that the Constitutional Court did not delve deeper into the legal history, philosophical, juridical, and sociological aspects of PKPU and cassation. As a result, the verdict of Constitutional Court Ruling Number 23/PUU-XIX/2021 has not been able to create legal protection as mandated by Article 28D paragraph (1) of the 1945 Constitution. In this regard, a judicial review needs to be submitted again to restore the supremacy of Article 28D paragraph (1) of the 1945 Constitution.

Keywords : Cassation, Constitutional Court, Suspension of Payment.

A. Pendahuluan

Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) merupakan sarana bagi debitur untuk dapat keluar dari ketidakmampuan melanjutkan pembayaran utang-utangnya dengan diberikannya kesempatan untuk terus menjalankan usaha.¹ Dengan diberikannya kesempatan tersebut, diharapkan debitur dapat memiliki kemampuan kembali untuk melunasi utang-utangnya. Sehingga debitur terhindar dari pernyataan pailit.²

Salah satu prinsip dari PKPU adalah mewujudkan penyelesaian masalah utang piutang secara cepat, adil, terbuka, dan efektif.³ Maka dari itu, tidak mengherankan apabila waktu pelaksanaan PKPU cukup singkat yaitu PKPU Sementara yang berlangsung selama 45 (empat puluh lima) hari dan PKPU Tetap yang berlangsung paling lama 270 (dua ratus tujuh puluh) hari dalam hal disetujui oleh kreditur dalam pemungutan suara.⁴ Bahkan dalam Pasal 235 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU No. 37 Tahun 2004) diatur bahwa terhadap putusan PKPU tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun karena menyesuaikan prinsip yang cepat, adil, terbuka, dan efektif.

Dengan tidak dibukanya upaya hukum terhadap putusan PKPU, tidak jarang ketentuan ini menimbulkan ketidakadilan, terutama bagi debitur. Telah terdapat 2 (dua) permohonan *judicial review* terhadap ketentuan Pasal 235 ayat

(1) UU No. 37 Tahun 2004 kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Kedua permohonan tersebut telah diputuskan oleh MK dalam Putusan MK Nomor 17/PUU-XVIII/2020 yang dimohonkan oleh PT Korea World Center Indonesia dan Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 yang dimohonkan oleh PT Sarana Yeoman Sembada.

Dalam Putusan MK Nomor 17/PUU-XVIII/2020, PT Korea World Center Indonesia memohon untuk menguji Pasal 235 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 yang berbunyi "*Terhadap putusan penundaan kewajiban pembayaran utang tidak dapat diajukan upaya hukum apa pun*" dan Pasal 293 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 yang berbunyi "*Terhadap putusan Pengadilan berdasarkan ketentuan dalam Bab [Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang] ini tidak terbuka upaya hukum, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini*" terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Namun, MK menolak permohonan tersebut dengan berpendapat bahwa aturan pada Pasal 235 ayat (1) dan 293 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 telah memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi kreditur dan debitur. Hal ini dapat dilihat dalam proses PKPU yang telah memberikan waktu yang cukup bagi debitur dan para kreditur untuk melakukan musyawarah guna mencapai perdamaian dalam hal penyelesaian hutang-piutang.⁵ Selain itu, jika hasil putusan PKPU

¹ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Kepailitan di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Hukumnya* (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 272.

² Serlika Aprita, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang* (Palembang: Setara Press, 2018), hlm. 152.

³ Adrian Sutedi, *Hukum Kepailitan* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 30-31.

⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Pasal 225 dan 228.

⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 17/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), hlm. 29.

dipersoalkan kembali dengan dibukanya upaya hukum, maka akan membuat musyawarah antara kedua belah pihak dalam PKPU tidak berarti dan akan memakan waktu yang cukup lama lagi sehingga tidak dapat dipastikan kapan persoalan hutang-piutang antara kreditur dan debitur akan berakhir. Dengan demikian, justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum.⁶

Hampir serupa dengan permohonan di atas, dalam Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021, PT Sarana Yeoman Sembada memohonkan untuk menguji Pasal 235 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 yang berbunyi "*Terhadap putusan penundaan kewajiban pembayaran utang tidak dapat diajukan upaya hukum apa pun*", Pasal 293 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 yang berbunyi "*Terhadap putusan Pengadilan berdasarkan ketentuan dalam Bab [Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang] ini tidak terbuka upaya hukum, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini*", dan Pasal 295 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 yang berbunyi "*Terhadap putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini*". Adapun batu uji yang dimohonkan yakni Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Permohonan ini dilatarbelakangi oleh pemohon yang merasa dirugikan hak konstutisionalnya dengan tidak

didapatkannya perlindungan karena usahanya dinyatakan pailit, padahal ia masih memiliki kemampuan untuk membayar dan meyakini bahwa PKPU yang diajukan kepadanya merupakan perbuatan curang dengan tujuan mematikan usaha PT Sarana Yeoman Sembada. PT Sarana Yeoman Sembada juga berpendapat bahwa seharusnya terdapat jaminan hukum dengan membuka upaya hukum untuk meminimalisir kesalahan penerapan hukum oleh hakim pada putusan PKPU.⁷

Adapun PT Sarana Yeoman Sembada memaparkan bahwa PT Sarana Yeoman Sembada dinyatakan berada dalam keadaan PKPU Sementara melalui Putusan Pengadilan Niaga Medan Nomor 42/Pdt.Sus-Pkpu/2020/Pn Niaga Mdn. Oleh karena itu, PT Sarana Yeoman Sembada harus mengajukan rencana perdamaian. PT Sarana Yeoman Sembada mengaku dengan berat hati dan terpaksa mengajukan rencana perdamaian, tetapi perdamaian tersebut ditolak.⁸ Berdasarkan Pasal 289 UU No. 37 Tahun 2004, apabila rencana perdamaian ditolak, maka segera debitur dinyatakan pailit. Akhirnya PT Sarana Yeoman Sembada dinyatakan pailit dalam Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 42/Pdt.Sus-Pkpu/2020/Pn Niaga Mdn.⁹ Keadaan pailit inilah yang dianggap sebagai kerugian bagi PT Sarana Yeoman Sembada.

⁶ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 17/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), hlm. 29.

⁷ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Bagian Alasan Permohonan, hlm. 26.

⁸ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Bagian Kedudukan Hukum Pemohon, 9

⁹ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Bagian Kedudukan Hukum Pemohon, 9

Terhadap permohonan ini, MK mengubah pandangannya dan memutuskan untuk mengabulkan sebagian permohonan PT Sarana Yeoman Sembada dengan memutuskan bahwa Pasal 235 ayat (1) dan 293 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai *“diperbolehkannya upaya hukum kasasi terhadap putusan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang diajukan oleh Kreditur dan ditolaknya tawaran perdamaian dari debitur.”*¹⁰ Alasan perubahan pandangan MK ini didasarkan bahwa permohonan PKPU oleh kreditur tidak boleh mencederai tujuan PKPU sehingga menghadapkan debitur pada kehilangan kesempatan untuk melanjutkan usahanya atau terjebak dalam kepailitan.¹¹

Batu uji dari *judicial review* ini adalah Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi *“setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*. Namun, Penulis menemukan bahwa Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 tidak mewujudkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 bahkan melumpuhkan supremasi dari Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 itu sendiri. Maka dari itu, Penulis merumuskan 2 (dua) permasalahan yaitu (i) bagaimana hilangnya supremasi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dalam Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021?; (ii) bagaimana seharusnya MK memutus permohonan dalam Putusan

MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 untuk menjaga supremasi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?

B. Metode Penelitian

Bentuk penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian hukum dengan metode penggunaan logika keilmuan hukum dari segi normatif dalam menjawab dan memberikan solusi berbagai masalah hukum. Data yang digunakan dalam tulisan ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer yang digunakan adalah hasil diskusi Penulis dengan ahli hukum terkait. Sementara itu, data sekunder yang digunakan meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah UU No. 37 Tahun 2004 serta peraturan kepailitan dan PKPU yang berlaku sebelumnya dan Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021. Sementara itu, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi buku, artikel jurnal terkait yang telah ditulis oleh ahli hukum, serta berita hukum terkini.

C. Pembahasan

1. Hilangnya Supremasi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dalam Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021

Diatur dengan tegas dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, MK memiliki kewenangan untuk mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, salah satunya dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Pengujian undang-undang terhadap

¹⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Bagian Amar Putusan, hlm. 112.

¹¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Bagian Pertimbangan Hukum Pemohon, hlm. 109.

UUD 1945 dilakukan agar undang-undang yang berlaku tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagai konstitusi.¹² Hal ini disebabkan oleh UUD 1945 merupakan sumber hukum tertinggi dalam suatu negara yang menjadi dasar untuk menyeimbangkan perbedaan kepentingan dalam masyarakat.¹³ Oleh karena kewenangan ini, MK dijuluki sebagai *the guardian of the constitution* (penjaga konstitusi) dan *the final interpreter of constitution* (satu-satunya institusi yang berwenang menafsirkan konstitusi).¹⁴

Dalam putusan perkara permohonan pengujian undang-undang, MK dapat menyatakan untuk mengabulkan permohonan, menyatakan pembentukan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, menyatakan undang-undang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, menyatakan muatan ayat, pasal, atau bagian dari undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, atau menyatakan muatan ayat, pasal, atau bagian dari undang-undang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.¹⁵ Apabila telah diputuskan, maka bersifat final yang berarti tidak dibuka upaya hukum baik banding maupun kasasi.¹⁶ Dapat disimpulkan bahwa dampak putusan MK berpengaruh cukup besar dalam sistem hukum di suatu negara. Tidak hanya itu, putusan MK juga memiliki andil dalam menentukan arah kebijakan pembangunan hukum.¹⁷

Begitu pula dengan Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 yang tentu memiliki pengaruh

besar terhadap hukum kepailitan dan PKPU di Indonesia karena dibukanya kesempatan untuk melakukan upaya hukum kasasi terhadap putusan PKPU. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjadi batu uji mengatur bahwa "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum*". Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 seharusnya menyelaraskan ketentuan Pasal 235 ayat (1) dan 293 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Namun, justru Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 menimbulkan kerugian konstitusional baru yang melemahkan supremasi dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut dapat dilihat melalui 2 (dua) analisis yang meliputi analisis sejarah hukum PKPU dan analisis dampak dari upaya hukum kasasi yang terbatas.

a. Sejarah Hukum PKPU

Dalam sejarahnya, terdapat tiga peraturan khusus kepailitan dan PKPU di Indonesia yang pernah berlaku. Peraturan tersebut adalah *Faillissements Verordening*, Perppu No. 1 Tahun 1998, dan UU No. 37 Tahun 2004. Ketiga peraturan ini memiliki latar belakang pembentukan yang berbeda-beda. Maka dari itu, perlu untuk meninjau sejarah hukum PKPU untuk dapat memahami latar belakang pembentukan peraturan PKPU serta alasan

¹² Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2013), hlm. 125.

¹³ Indra Muchlis Adnan, *Hukum Konstitusi di Indonesia* (Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2017), hlm. 7.

¹⁴ Jimly Ashddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 65.

¹⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, Penjelasan Pasal 10 ayat (1).

¹⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, Pasal 51A ayat (4) dan (5).

¹⁷ Tri Sulistyowati, "Putusan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* dan Beberapa Permasalahannya," *Jurnal Hukum Prioris* 1, (2006): 18.

dilakukannya perubahan pada tiap peraturan.¹⁸ Dengan demikian, dapat dianalisis mengenai kesesuaian Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 dengan nilai yang terkandung dari setiap perubahan peraturan PKPU.

1) *Faillissements Verordening*

Faillissements Verordening merupakan peraturan yang mengatur secara khusus kepailitan dan PKPU. Sebelumnya, ketentuan mengenai kepailitan diatur dalam *Wetboek van Koophandel* (Kitab Undang-Undang Hukum Dagang) dan *Reglement op de Rechtsvordering* (hukum acara perdata dan pidana yang berlaku bagi golongan Eropa) dicabut.¹⁹ Dibentuknya *Faillissements Verordening* adalah untuk menyederhanakan dan menyempurnakan ketentuan kepailitan sebelumnya yang menimbulkan banyak kerumitan.²⁰ Kerumitan tersebut meliputi banyaknya formalitas yang harus ditempuh, terbatasnya kreditur yang dapat ikut campur dalam proses kepailitan, dan penyelesaian perkara yang membutuhkan waktu panjang.²¹

Faillissements Verordening berlaku mulai dari tahun 1905 hingga 1998 sehingga menjadi peraturan kepailitan yang berlaku paling lama di Indonesia.²² Dalam praktiknya, *Faillissements Verordening* jarang sekali digunakan. Dalam data Badan Pembinaan Hukum Nasional,

putusan kepailitan dalam rentang tahun 1950 – 1996 (selama 46 tahun) kurang lebih hanya 130 putusan.²³ Terdapat beberapa faktor yang menjadi alasan *Faillissements Verordening* jarang digunakan. Pertama, pemberlakuan *Faillissements Verordening* yang awalnya ditujukan pada golongan Eropa, golongan Cina, dan golongan Timur Asing menyebabkan pengetahuan masyarakat Indonesia secara umum tentang aturan ini secara luas masih minim.²⁴ Kedua, sebagian besar pedagang atau pengusaha di Indonesia belum banyak melakukan transaksi bisnis yang besar dan belum mengenal sistem hukum bisnis barat, seperti mendirikan badan usaha, melakukan perdagangan surat berharga, pembayaran dengan sistem perbankan, dan lain-lain.²⁵ Ketiga, prosedur penyelesaian yang rumit dan harus menempuh waktu yang sangat lama.²⁶ Sebagai contoh, terdapat kasus kepailitan PT Arafat yang memakan waktu puluhan tahun, bahkan hakim komisaris yang menangani perkara tersebut telah berganti empat kali.²⁷

2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kepailitan (Perppu No. 1 Tahun 1998)

Pada 22 April 1998, pemerintah mengesahkan Perppu No. 1 Tahun 1998 sebagai

¹⁸ Sri Warjiyati, *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), hlm. 128.

¹⁹ Dedi Soemardi, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill-Co), hlm. 76.

²⁰ Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan* (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 81.

²¹ *Ibid.*, hlm. 168.

²² Yuhelson, *Hukum Kepailitan di Indonesia* (Gorontalo: Ideas, 2019), hlm. 7.

²³ Hadi Subhan, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 6.

²⁴ Rahayu Hartini, *Hukum Kepailitan* (Malang: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, 2002), hlm. 8.

²⁵ Nugroho, *Hukum Kepailitan di Indonesia*, hlm. 4.

²⁶ Erman Rajagukguk, "Latar Belakang dan Ruang Lingkup Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan", dalam *Penyelesaian Utang Piutang melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, editor: Rudy Lontoh et. al (Bandung: Alumni, 2001) hlm.181.

²⁷ Subhan, *Hukum Kepailitan*, hlm. 6.

pengganti dari *Faillissements Verordening*. Berselang waktu lima bulan, Perppu No. 1 Tahun 1998 disahkan melalui disahkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kepailitan Menjadi Undang-Undang (UU No. 4 Tahun 1998). Latar belakang dari disahkannya Perppu No. 1 Tahun 1998 adalah terjadinya krisis moneter di Indonesia yang terjadi mulai pada tahun 1997.²⁸ Akar dari krisis moneter ini banyaknya utang luar negeri yang berasal dari sektor swasta meningkat dan waktu jatuh tempo yang singkat, yaitu rata-rata 18 bulan. Hal ini disebabkan oleh pemerintah yang membuat suku bunga rupiah yang tinggi, sehingga pinjaman dalam mata uang asing menjadi relatif menguntungkan. Begitu pula dengan para debitur yang menggunakan pinjaman luar negeri disalurkan untuk investasi pada bidang yang sama dan telah jenuh.²⁹ Dengan merosotnya nilai rupiah terhadap nilai dolar Amerika Serikat, maka terjadilah pembengkakan utang para debitur sehingga para debitur kesulitan untuk melunasi utang-utangnya dalam jangka waktu yang singkat.³⁰

Krisis moneter yang terjadi menyebabkan investor asing menjadi khawatir untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Begitu pula dengan para kreditur dalam negeri juga khawatir mengenai piutangnya tidak dapat

dikembalikan oleh debiturnya.³¹ Para kreditur berpendapat bahwa langkah yang efektif adalah menarik piutangnya melalui lembaga kepailitan. Namun, *Faillissements Verordening* yang berlaku sebagai perangkat hukum kepailitan dirasa belum memadai karena prosedur beracaranya yang membutuhkan proses yang panjang sehingga menciptakan ketidakpastian bagi kreditur mengenai pengembalian piutang mereka.³²

Desakan untuk mengubah *Faillissements Verordening* juga datang dari International Monetary Fund (IMF) sebagai pemberi utang kepada pemerintah Indonesia yang mensyaratkan untuk segera mengundang undang-undang kepailitan.³³ Hal inilah yang mengakibatkan pemerintah merasa terdapat kegentingan dalam melakukan amandemen *Faillissements Verordening*. Dengan demikian, pemerintah melakukan amandemen (mengubah, menambah, dan memperjelas) *Faillissements Verordening* melalui sebuah peraturan pemerintah pengganti undang-undang yaitu Perppu No. 1 Tahun 1998 yang kemudian disahkan menjadi undang-undang melalui UU No. 4 Tahun 1998.³⁴

3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU No. 37 Tahun 2004)

Pemerintah dan DPR menyadari bahwa Perppu No. 1 Tahun 1998 yang disahkan melalui

²⁸ Bagir Manan, "Mengenai Perpu Kepailitan", dalam Rudhy A. Lontoh, dkk, *Penyelesaian Utang Piutang*, (Bandung: Alumni, 2001) hlm. 67

²⁹ Lepi T. Tarmidi, "Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF, dan Saran," *Bulletin of Monetary Economics Banking* Vol. 1 No. 4 (2003), hlm 4.

³⁰ Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, hlm. 83.

³¹ *Ibid.*, hlm. 84.

³² Rongiyati, "Politik Hukum Perubahan Undang-Undang Kepailitan", (Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 39.

³³ Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, hlm. 84.

³⁴ Aprita, *Hukum Kepailitan...*, hlm. 46.

UU No. 4 Tahun 1998 menjadi undang-undang masih memiliki banyak kekurangan serta masih banyak substansi yang hendak dimasukkan.³⁵ Oleh karena desakan yang ada, Pemerintah dan DPR sepakat untuk segera mengajukan rancangan undang-undang kepailitan untuk menggantikan Perppu No. 1 Tahun 1998 paling lambat 9 September 1999. Namun, dalam pelaksanaannya, rancangan undang-undang tersebut tertunda karena berbagai hambatan. Pada akhirnya, rancangan undang-undang tersebut berhasil dibuat dan disahkan menjadi UU No. 37 Tahun 2004 pada 18 Oktober 2004.³⁶

Selain alasan tersebut, dalam pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 1998, terdapat pula permasalahan. Salah satu permasalahan krusialnya yaitu perbedaan penafsiran mengenai definisi utang. Dalam melakukan penafsiran, terdapat hakim yang menafsirkan utang secara sempit yaitu hanya terhadap perjanjian utang-piutang saja, terdapat pula hakim yang menafsirkan utang secara luas yaitu segala prestasi dari perikatan dan belum dipenuhi oleh debitur.³⁷

Dari pemaparan latar belakang pembentukan peraturan kepailitan dan PKPU dapat disimpulkan bahwa setiap perubahan peraturan kepailitan dan PKPU didasarkan pada kerumitan proses yang ada. Imbasnya adalah proses hukum yang ada tidak mampu menyelesaikan masalah utang-piutang secara cepat, adil, terbuka, dan efektif. Artinya, setiap perubahan peraturan kepailitan dan PKPU mengandung semangat untuk menghindari kerumitan dalam proses kepailitan dan PKPU.

Selanjutnya, dilakukan analisis untuk membandingkan ketentuan-ketentuan yang diatur pada ketiga peraturan kepailitan dan PKPU sehingga dapat diketahui mengenai perubahan-perubahan yang diatur dalam ketiga peraturan tersebut. Perbandingan ini difokuskan untuk membandingkan ketentuan mengenai ketentuan upaya hukum PKPU yang pernah berlaku dan sedang berlaku. Berikut adalah tabel perbandingan upaya hukum PKPU pada *Faillissements Verordening*, Perppu No. 1 Tahun 1998, dan UU No. 37 Tahun 2004.

Tabel 1. Upaya Hukum PKPU Pada *Faillissements Verordening*, Perppu No. 1 Tahun 1998, dan UU No. 37 Tahun 2004

No.	Substansi	<i>Faillissements Verordening</i>	Perppu No. 1 Tahun 1998	UU No. 37 Tahun 2004
1.	Upaya Hukum Terhadap Putusan Permohonan PKPU	Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 218]	Tidak Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Dicabutnya Pasal 218]	Tidak Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 235 ayat (1) jo. 293 ayat (1)]
2.	Upaya Hukum Terhadap Permohonan Pencabutan PKPU DAN Upaya Hukum Terhadap Pengakhiran PKPU	Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 241 ayat (1)]	Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 241]	Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 235 ayat (1) jo. 293 ayat (1)]

³⁵ Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, hlm. 84.

³⁶ Sunarmi, *Prinsip Keseimbangan Dalam Hukum Kepailitan di Indonesia* (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008) hlm.322.

³⁷ Subhan, *Hukum Kepailitan*, hlm. 8.

3.	Upaya Hukum Terhadap Pengesahan Perdamaian	Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 269 ayat (5)]	Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 269 ayat (4)]	Bisa Dilakukan Upaya Hukum Terbatas Pada Pengesahan Perdamaian dan Tidak Berlaku Pada Penolakan Perdamaian [Pasal 285 ayat (4)]
4.	Upaya Hukum Terhadap Putusan Pailit Berdasarkan Gagalnya Perdamaian	Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 275 ayat (1)]	Tidak Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 275]	Tidak Bisa Dilakukan Upaya Hukum [Pasal 290]

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat banyak upaya hukum terkait dengan PKPU, meliputi upaya hukum terhadap putusan permohonan PKPU, upaya hukum terhadap permohonan pencabutan PKPU, upaya hukum terhadap pengakhiran PKPU, upaya hukum terhadap pengesahan perdamaian, dan upaya hukum terhadap putusan pailit berdasarkan gagalnya perdamaian. Apabila dikaitkan dengan Putusan MK No. 23/PUU-XIX/2021, PT Sarana Yeoman Sembada sebagai Pemohon, memohonkan dibukanya upaya hukum terhadap putusan permohonan PKPU dengan mengujikan Pasal 235 ayat (1), 293 ayat (1), dan 295 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, upaya hukum yang dimaksudkan adalah upaya hukum terhadap permohonan PKPU sebagaimana Tabel 1 Nomor 1.

Namun, amar Putusan MK *a quo* berbunyi “diperbolehkannya upaya hukum kasasi terhadap putusan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang diajukan oleh Kreditur dan ditolaknya tawaran perdamaian dari debitur”. Artinya, apabila hendak mengajukan kasasi terhadap putusan PKPU, syarat formilnya adalah PKPU tersebut diajukan oleh kreditur

dan rencana perdamaian yang diajukan debitur ditolak. Dikaitkan dengan tabel di atas, amar Putusan MK *a quo*, justru membuka upaya hukum terhadap putusan PKPU yang berujung pailit berdasarkan gagalnya perdamaian sebagaimana Tabel 1 Nomor 4.

Dengan memberikan amar seperti demikian, MK mengatur kembali ketentuan dalam Pasal 275 ayat (1) *Faillissements Verordening* yang mengatur bahwa dapat dilakukan upaya hukum berupa banding terhadap putusan pernyataan pailit bagi debitur yang mengajukan PKPU akibat perdamaian tidak diterima. Padahal, ketentuan ini telah diubah menjadi tidak dibuka upaya hukum melalui dua peraturan setelahnya yaitu Pasal 275 Perppu No. 1 Tahun 1998 dan Pasal 290 UU No. 37 Tahun 2004. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, alasan melakukan perubahan terhadap *Faillissements Verordening* adalah menghindari proses kepailitan dan PKPU dari kerumitan-kerumitan yang ada, di antaranya banyaknya formalitas yang harus ditempuh, terbatasnya kreditur yang dapat ikut campur dalam proses kepailitan, dan penyelesaian perkara yang membutuhkan waktu panjang.³⁸ Hal ini menunjukkan bahwa MK mengatur kembali ketentuan yang telah dicabut karena

³⁸ Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, hlm. 81.

kerumitan yang menyebabkannya tidak sesuai dengan prinsip PKPU yaitu menyelesaikan masalah piutang dengan cepat, adil, terbuka, dan efektif.

b. Dampak Upaya Hukum Kasasi yang Terbatas

Sebagaimana telah dipaparkan di atas bahwa apa yang dimohonkan oleh pemohon dalam Putusan MK No. 23/PUU-XIX/2021 mengenai upaya hukum terhadap putusan PKPU sebagaimana dalam Tabel 1 Nomor 1. Akan tetapi, MK justru menafsirkan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan memberikan upaya hukum kasasi kepada PKPU yang berujung kepailitan akibat gagalnya perdamaian sebagaimana Tabel 1 Nomor 4 saja. Dengan diatur terbatas seperti demikian, jaminan, perlindungan hukum, serta perlakuan yang sama di mata hukum sebagai nilai dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjadi terguncang.

Guncangan tersebut disebabkan oleh banyaknya jalan dalam hal PKPU berujung kepailitan. Ditinjau dari UU No. 37 Tahun 2004, tidak hanya alasan ditolaknya perdamaian oleh para kreditur sebagaimana diatur dalam Pasal 289 UU No. 37 Tahun 2004 saja. Setidaknya terdapat empat jalan dalam hal PKPU berujung kepailitan, sebagaimana berikut:

1) Berdasarkan Pasal 285 ayat (3) UU No. 37 Tahun 2004, PKPU dapat berujung kepada kepailitan dalam hal perdamaian diterima oleh kreditur, tetapi pada saat pengesahan, perdamaian tersebut ditolak oleh pengadilan. Penolakan pengesahan perdamaian oleh pengadilan dilakukan apabila:

- (a) harta debitor lebih besar daripada jumlah yang disetujui dalam perdamaian;
- (b) tidak terjaminnya pelaksanaan perdamaian;
- (c) perdamaian dicapai dengan cara yang tidak jujur; dan/atau
- (d) imbalan jasa bagi ahli atau pengurus serta biaya yang dikeluarkannya belum dibayarkan atau setidaknya diberikan jaminan pembayaran.³⁹

2) Berdasarkan Pasal 228 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004, PKPU dapat berujung kepailitan apabila tidak disetujuinya PKPU tetap oleh kreditur dalam jangka waktu 45 (empat puluh lima) hari.

3) Berdasarkan Pasal 228 ayat (6) jo. Pasal 230 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004, PKPU dapat berujung kepada kepailitan dalam hal lewat waktu 270 (dua ratus tujuh puluh) hari.

4) Berdasarkan Pasal 255 ayat (6) UU No. 37 Tahun 2004, PKPU dapat berujung kepada kepailitan karena PKPU diakhiri. Berdasarkan Pasal 255 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004, PKPU dapat diakhiri dalam hal:

- (a) debitor beritikad buruk;
- (b) debitor telah atau mencoba merugikan;
- (c) debitor melakukan kepengurusan hartanya tanpa persetujuan pengurus;
- (d) debitor lalai melakukan kewajibannya;
- (e) keadaan harta debitor tidak memungkinkan proses PKPU; dan/atau
- (f) debitor yang tidak dapat diharapkan untuk melakukan kewajibannya tepat waktu.

Keempat jalan PKPU yang dapat berujung kepailitan sebagaimana di atas terancam tidak

³⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Pasal 285 ayat (4).

dapat dilakukan upaya hukum kasasi yang dibuka melalui Putusan MK No. 23/PUU-XIX/2021. Dari sini telah tergambar bahwa muncul kerugian konstitusional baru berupa tidak adanya jaminan dan perlindungan hukum bagi pihak yang mengalami PKPU yang berujung kepailitan dengan kronologi selain ditolakny perdamaian oleh kreditur. Dengan demikian, supremasi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 belum terwujud dalam Putusan MK No. 23/PUU-XIX/2021.

Bahkan sebelum debitur yang sedang PKPU dinyatakan pailit pun, seharusnya Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dapat memberikan jaminan dan perlindungan hukum bagi debitur tersebut. Namun, lagi-lagi Putusan MK No. 23/PUU-XIX/2021 tidak memberikan hal tersebut. Kerugian akibat hal ini telah terjadi pada kasus PKPU PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk (PT PP) yang diajukan oleh CV Surya Mas di Pengadilan Niaga Makassar. Berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga Makassar Nomor 9/Pdt.Sus-Pkpu/2023/Pn Niaga Mks, permohonan PKPU yang diajukan CV Surya Mas dikabulkan dan menyatakan PT PP berada dalam keadaan PKPU Sementara.⁴⁰

Hal yang menjadi masalah adalah terdapat kesalahan penerapan hukum oleh hakim dalam Putusan Pengadilan Niaga Makassar Nomor 9/Pdt.Sus-Pkpu/2023/Pn Niaga Mks yaitu seharusnya Pengadilan Niaga Makassar tidak berwenang karena kedudukan PT PP berdasarkan anggaran dasar bukan di wilayah

hukum Pengadilan Niaga Makassar. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) dan (5) UU No. 37 Tahun 2004 ditegaskan bahwa perkara PKPU atau kepailitan diputuskan dalam pengadilan daerah hukum debitur, dalam hal debitur adalah badan hukum, maka daerah hukumnya sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar. Sementara itu, alamat PT PP dalam anggaran dasar berada di wilayah hukum Pengadilan Niaga Jakarta Pusat.⁴¹ Namun, hakim pada Pengadilan Niaga Makassar dalam memutus tidak menghiraukan ketentuan tersebut dan berpendapat bahwa dalam perjanjian telah disepakati domisili hukum yang dipilih adalah Pengadilan Negeri Makassar.⁴²

Permohonan PKPU yang diajukan terhadap PT PP ini semakin dicurigai sebagai modus operandi dari kreditur yang beritikad tidak baik karena permohonan PKPU PT PP oleh CV Surya Mas sebelumnya telah diajukan dua kali ke Pengadilan Niaga Jakarta Pusat melalui nomor perkara 361/Pdt.Sus.PKPU/2022/PN.Niaga.Jkt. Pst pada tanggal 9 Desember 2022 dan nomor perkara 22/Pdt.Sus-PKPU/2023/PN Niaga Jkt.Pst pada tanggal 26 Januari 2023. Akan tetapi, kedua permohonan tersebut dicabut oleh CV Surya Mas.⁴³ Akhirnya, CV Surya Mas memohonkan PKPU kepada Pengadilan Niaga Makassar melalui nomor perkara Pengadilan Niaga Makassar Nomor 9/Pdt.Sus-Pkpu/2023/Pn Niaga Mks yang kemudian diputus bahwa PT PP dinyatakan dalam keadaan PKPU Sementara.

⁴⁰ Pengadilan Niaga Makassar, Putusan Nomor 9/Pdt.Sus-Pkpu/2023/Pn Niaga Mks, Cv. Surya Mas vs. Pt. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk, Bagian Amar, 297.

⁴¹ Pengadilan Niaga Makassar, Putusan Nomor 9/Pdt.Sus-Pkpu/2023/Pn Niaga Mks, Cv. Surya Mas vs. Pt. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk, Bagian Duduk Perkara, 4.

⁴² Pengadilan Niaga Makassar, Putusan Nomor 9/Pdt.Sus-Pkpu/2023/Pn Niaga Mks, Cv. Surya Mas vs. Pt. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk, Bagian Duduk Perkara, 5.

⁴³ Mentari Puspadini, "Ini Alasan PTPP Tidak Terima Diputus PKPU," CNBC Indonesia, <https://www.cnbcindonesia.com/market/20230906100757-17-469753/ini-alasan-ptpp-gak-terima-diputus-pkpu> (diakses 8 Februari 2024).

Menghadapi hal ini, PT PP tidak langsung mengajukan rencana perdamaian. PT PP berupaya untuk melakukan kasasi terhadap putusan PKPU ini, tetapi kasasi yang diajukan ditolak oleh Pengadilan Niaga Makassar karena tidak memenuhi syarat formil dan berkas tidak diteruskan ke Mahkamah Agung.⁴⁴ Syarat formil yang dimaksud adalah ketentuan yang berasal dari Putusan MK No 23/PUU-XIX/2021 yaitu upaya kasasi hanya terbatas pada PKPU yang diajukan kreditur dan ditolaknya rencana perdamaian yang diajukan oleh debitur. Dalam hal ini, amar Putusan MK No. 23 PUU/XIX/2021 juga telah dimuat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2022 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (SEMA No. 1 Tahun 2022) sehingga menjadi dasar penolakan pengajuan kasasi.⁴⁵

Walaupun, kasus PT PP pada akhirnya Pengadilan Niaga Makassar mencabut status PKPU PT PP.⁴⁶ Akan tetapi, kedepannya masih terdapat kemungkinan terdapat kasus yang akan serupa dengan kasus PT PP. Hal ini akan menjadi masalah yang berkelanjutan bagi PKPU di Indonesia.

Dapat dilihat dari kasus PT PP, Putusan MK No 23/PUU-XIX/2021 belum menciptakan perlindungan dan jaminan hukum sebagaimana amanat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjadi batu uji Putusan MK No 23/PUU-XIX/2021. Seharusnya, PTPP dapat dilindungi dan

diberikan jaminan hukum melalui upaya hukum kasasi karena telah jelas terjadinya kesalahan penerapan hukum oleh hakim. Namun, hak konstitusional yang hendak digunakan justru terhambat karena tidak memenuhi syarat formil. Ironisnya, hambatan tersebut adalah syarat formil mengenai rencana perdamaian yang ditolak kreditur padahal terdapat hal yang lebih penting dibandingkan ditolaknya rencana perdamaian, yaitu kesalahan penerapan hukum dalam pengadilan.

2. Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 yang Diharapkan Untuk Menjaga Supremasi Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945

Dalam menjaga supremasi konstitusi, MK sebagai *the guardian of constitution* dan *the final interpreter of constitution*, harus mampu memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum dalam memutus permohonan yang diujikan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Untuk itu, MK harus memperhatikan kerugian konstitusional secara umum serta memperhatikan landasan filosofis dan sejarah hukum perundang-undangan dan materi yang diujikan dalam hal penafsiran undang-undang terhadap UUD 1945. Hukum acara MK memfasilitasi itu semua dengan diberikannya kesempatan untuk meminta keterangan dari lembaga negara terkait, keterangan saksi, serta keterangan ahli.⁴⁷

⁴⁴ Abdullah Daeng Sirua, "Terganjil Aturan Formal, Kasasi PTPP Ditolak PN Makassar," *TVOne News*, <https://www.tvonenews.com/daerah/sulawesi/154463-terganjal-aturan-formal-kasasi-ptpp-ditolak-pn-makassar> (diakses 9 Februari 2024).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Romys Binekasri, "Status PKPU PTPP Dicabut PN Niaga Makassar," *CNBC Indonesia*, <https://www.cnbcindonesia.com/market/20231006080400-17-478365/status-pkpu-ptpp-dicabut-pn-niaga-makassar> (diakses 9 Februari 2024).

⁴⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, Pasal 41 ayat (4).

Selain itu, MK juga memiliki peran sebagai *negative legislator*. Artinya, MK memiliki kewenangan untuk membatalkan norma yang dimohonkan *judicial review*.⁴⁸ Sementara itu, kewenangan *positive legislator* atau kewenangan membuat norma berada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah.⁴⁹ Pada dasarnya, MK, DPR, dan pemerintah juga merupakan legislator, tetapi memiliki porsi kewenangan yang berbeda. Maka dari itu, selayaknya DPR dan pemerintah yang harus memperhatikan aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis⁵⁰, sudah seharusnya MK dalam menjalankan perannya sebagai *negative legislator* juga memperhatikan aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Sayangnya, MK memutus perkara dalam Putusan MK No 23/PUU-XIX/2021 tidak menggali hal-hal tersebut dengan sungguh-sungguh. Sebagaimana dipaparkan pada sub-bab sebelumnya, MK tidak memperhatikan sejarah hukum PKPU sebagai aspek filosofis sehingga malah mengaktifkan kembali norma yang telah lama dihapus karena tidak sesuai dengan semangat perubahan dari perundang-undangan terkait PKPU. MK juga tidak memperhatikan aspek yuridis dengan tidak menggali bahwa dengan dibukanya upaya hukum kasasi yang terbatas hanya pada PKPU yang diajukan oleh kreditur dan ditolaknya rencana perdamaian oleh kreditur, justru menimbulkan ketiadaan

jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum bagi pihak yang terdapat kesalahan penerapan hukum dalam putusan PKPU dengan cara yang lain. MK juga tidak memperhitungkan aspek sosiologis di mana upaya hukum kasasi yang terbatas dapat menimbulkan kerugian konstitusional baru sebagaimana yang terjadi pada PT PP. Kesalahan penerapan hukum dalam putusan PKPU PT PP tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun. Dengan demikian, sudah hilang supremasi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 untuk menciptakan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum.

Selain tidak memperhatikan dari bidang undang-undang yang diujikan, yaitu PKPU, MK juga lalai menggali esensi dari upaya hukum kasasi itu sendiri. MK berpendapat bahwa dibukanya upaya hukum satu tingkat saja yaitu kasasi untuk menyelesaikan masalah utang-piutang secara adil, cepat, terbuka, dan efektif.⁵¹ Namun, MK tidak cermat bahwa sifat kasasi merupakan *judex juris* yang tidak lagi mempertimbangkan fakta dan bukti perkara, melainkan hanya mempertimbangkan penerapan hukum dan pertimbangan hukum pada pengadilan di tingkat rendah.⁵² Dalam kasasi terhadap putusan kepailitan, pada dasarnya *judex juris* memeriksa pemenuhan syarat PKPU yaitu adanya dua atau lebih kreditur dan satu utang yang telah jatuh tempo.⁵³ Apabila upaya

⁴⁸ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajagrafindo Persada 2012), hlm. 280.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 5 huruf d

⁵¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Bagian Pertimbangan Hukum Pemohon, hlm. 109.

⁵² Mahkamah Agung, *Mahkamah Agung Sebagai Judex Juris atautkah Judex Factie (Kajian Terhadap Azas, Teori dan Praktek) Laporan Penelitian* (Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2013), hlm. 13.

⁵³ Diskusi Penulis dengan Hakim Agung Nani Indrawati dan Panitera Muda Perdata Khusus Agus Subroto tanggal 24 November 2023 dalam Rapat Tim Panitia Amandemen UU No. 37 Tahun 2004 yang diselenggarakan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI.

hukum kasasi PKPU terbuka pada putusan PKPU yang diajukan oleh kreditur dan ditolaknya perdamaian dari debitur oleh kreditur saja, maka hal tersebut tidak sesuai dengan marwah *judex juris*. Hal ini disebabkan oleh ditolak atau diterimanya perdamaian merupakan sebuah hak kreditur dalam mekanisme voting dan tidak ada kaitannya dengan penerapan hukum atau pertimbangan hukum pada pengadilan tingkat bawah. Dilihat dari kasus PT PP, sudah jelas bahwa terdapat kesalahan penerapan hukum oleh pengadilan, tetapi ketika diajukan kasasi ditolak karena belum memenuhi syarat ditolaknya perdamaian.

Pemohon dalam Putusan MK No. 23/PUU-XIX/2021 menjabarkan bahwa alasan diajukannya permohonan adalah kerugian konstitusional yang dialaminya berupa tidak adanya jaminan dan perlindungan hukum ketika dirinya dinyatakan pailit. Pemohon berpendapat bahwa terdapat kecurangan karena dirinya merasa masih mampu untuk membayar kewajiban-kewajibannya. Kronologi bahwa dirinya pailit adalah ditolaknya perdamaian oleh kreditur-krediturnya.⁵⁴ Dalam hal ini, MK terlalu berfokus pada kronologi kerugian konstitusional yang terjadi pada pemohon serta menjadi kabur dalam memahami pokok kerugian konstitusional yang terjadi dan harus dicegah agar tidak terjadi kembali yaitu tidak adanya jaminan dan perlindungan hukum ketika terdapat kesalahan penerapan hukum pada putusan PKPU. Padahal putusan dari *judicial*

review menyangkut kepentingan umum dan putusan tersebut mengikat semua orang (*erga omnes*) bukan hanya pemohon saja.⁵⁵

Seharusnya, MK memutuskan dengan amar “diperbolehkannya upaya hukum kasasi terhadap Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang diajukan oleh kreditur”. Dengan kata lain, syarat formil ditolaknya perdamaian oleh kreditur tidak perlu dicantumkan. Dengan diatur seperti demikian, para debitur yang mengalami kesalahan penerapan hukum dalam putusan PKPU-nya baik yang telah atau akan pailit dapat memiliki jaminan dan perlindungan hukum.

Sementara itu, syarat formil upaya hukum kasasi yang dibuka terhadap PKPU yang diajukan oleh kreditur tetap dicantumkan. Hal ini dilakukan sebagai untuk meminimalisir kecurangan kreditur yang beritikad tidak baik untuk mempailitkan debiturnya. Hal ini disebabkan oleh ketentuan Pasal 222 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 yang mengatur bahwa kreditur dapat memohonkan PKPU. Padahal *Faillissements Verordening* dan Perppu No. 1 Tahun 1998 mengatur hanya debitur yang dapat memohonkan PKPU.⁵⁶ Oleh karena sejatinya hanya debiturlah yang mengetahui keadaan finansial dirinya.⁵⁷ Selain itu, apabila dibuka upaya hukum PKPU terhadap permohonan yang diajukan oleh debitur, maka akan memperumit proses PKPU dan mencoreng esensi PKPU sebagai lembaga yang memberikan sarana bagi debitur untuk dapat keluar dari

⁵⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Bagian Alasan Permohonan, 26.

⁵⁵ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010), hlm. 53.

⁵⁶ Republik Indonesia, *Faillissements Verordening* (Peraturan Kepailitan) sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Tentang Kepailitan, Pasal 212.

⁵⁷ Subhan, *Hukum Kepailitan...*, hlm 147.

ketidakmampuan melanjutkan pembayaran utang-utangnya dengan efektif dan cepat.⁵⁸

Dengan diputus seperti demikian, upaya hukum kasasi PKPU tetap sesuai dengan tujuan awalnya yaitu menghindari penerapan hukum yang salah di pengadilan tingkat pertama. Khususnya, memberikan perlindungan dan jaminan hukum bagi debitur yang dimohonkan PKPU dengan putusannya mengandung kesalahan penerapan hukum oleh hakim. Maka dari itu, terjagalah supremasi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

D. Penutup

Dengan membatasi syarat formil upaya hukum kasasi PKPU, yaitu terhadap PKPU yang diajukan oleh kreditur dan ditolaknya rencana perdamaian yang diajukan oleh debitur, Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 menghilangkan supremasi dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Adanya syarat formil yang terbatas ini justru memberatkan debitur yang dimohonkan PKPU (telah atau akan berujung kepada kepailitan) dengan jalan yang berbeda dan meyakini terdapat kesalahan penerapan hukum untuk mengajukan kasasi permohonan PKPU, seperti halnya yang terjadi pada PT PP. Selain itu, ditinjau dari sejarah PKPU, MK mengatur kembali ketentuan yang pernah diatur dalam Pasal 275 ayat (1) *Failisment Verordenning* dan telah dicabut melalui Perppu No. 1 Tahun 1998 dan UU No. 37 Tahun 2004. Hal ini seolah-olah menunjukkan MK menghidupkan aturan yang telah dicabut karena menyebabkan kerumitan di masa lalu. Dengan memutus seperti demikian, MK tidak cermat dalam memahami permohonan dari PT Sarana Yeoman Sembada yang pada intinya memohon untuk dibukanya upaya

hukum terhadap PKPU secara umum untuk mencegah berbagai kerugian konstitusional yang akan terjadi. MK justru terlarut dalam alur dari kasus yang terjadi pada pemohonnya yaitu PT Sarana Yeoman Sembada yang dinyatakan pailit akibat ditolaknya rencana perdamaian yang diajukannya.

Seharusnya dalam memutus MK menggali lebih dalam mengenai sejarah hukum serta aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis dari PKPU dan upaya hukum kasasi demi menjaga supremasi dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Seharusnya MK memutus permohonan ini dengan amar "*diperbolehkannya upaya hukum kasasi terhadap Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang diajukan oleh kreditur*". Tanpa memasukkan unsur "*ditolaknya perdamaian yang diajukan oleh debitur*". Dengan demikian, aturan yang dilahirkan dapat diterapkan pada kesalahan penerapan hukum oleh hakim dalam putusan PKPU tanpa harus mempertimbangkan ditolaknya rencana perdamaian atau tidak.

Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 jelas menyebabkan kerugian konstitusional yang baru. Seperti halnya PT PP dan tidak menutup kemungkinan akan terdapat pihak-pihak baru yang akan menghadapi hal yang sama. Maka dari itu, warga negara yang dirugikan akibat Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 dengan syarat formil upaya hukum kasasi PKPU yang memberatkan ini, dapat mengajukan *judicial review* kepada MK kembali. Dengan begitu diharapkan supremasi dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dapat tegak kembali.

⁵⁸ Sutedi, *Hukum Kepailitan*, hlm. 30-31.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adnan, Indra Muchlis. *Hukum Konstitusi di Indonesia* (Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2017).
- Aprita, Serlika. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang* (Palembang: Setara Press, 2018).
- Ashddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Hartini, Rahayu. *Hukum Kepailitan* (Malang: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, 2002).
- Mahkamah Agung. *Mahkamah Agung Sebagai Judex Juris ataukah Judex Factie (Kajian Terhadap Azas, Teori dan Praktek) Laporan Penelitian* (Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2013).
- Manan, Bagir. "Mengenai Perpu Kepailitan" dalam *Penyelesaian Utang Piutang melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, editor: Rudy Lontoh et. al (Bandung: Alumni, 2001).
- MD, Mahfud. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajagrafindo Persada 2012).
- Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Kepailitan di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Hukumnya* (Jakarta: Kencana, 2018).
- Rajagukguk, Erman. "Latar Belakang dan Ruang Lingkup Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan" dalam *Penyelesaian Utang Piutang melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, editor: Rudy Lontoh et. al (Bandung: Alumni, 2001).
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan* (Jakarta: Kencana, 2016).
- Soemardi, Dedi. *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill-Co).
- Soimin dan Mashuriyanto. *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2013).
- Subhan, Hadi. *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).
- Sunarmi. *Prinsip Keseimbangan Dalam Hukum Kepailitan di Indonesia* (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008).

- Sutedi, Adrian. *Hukum Kepailitan* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2009).
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010).
- Warjiyati, Sri. *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018).
- Yuhelson. *Hukum Kepailitan di Indonesia* (Gorontalo: Ideas, 2019).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Rongiyati. "Politik Hukum Perubahan Undang-Undang Kepailitan" (Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, 2004).
- Sulistyowati, Tri. "Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Judicial Review dan Beberapa Permasalahannya," *Jurnal Hukum Prioris* 1, (2006).
- Tarmidi, Lepi T. "Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF, dan Saran," *Bulletin of Monetary Economics Banking* Vol. 1 No. 4 (2003).

Internet

- Binekasri, Romys. "Status PKPU PTPP Dicabut PN Niaga Makassar," CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/market/20231006080400-17-478365/status-pkpu-ptpp-dicabut-pn-niaga-makassar> (diakses 9 Februari 2024).
- Puspadini, Mentari. "Ini Alasan PTPP Tidak Terima Diputus PKPU," CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/market/20230906100757-17-469753/ini-alasan-ptpp-gak-terima-diputus-pkpu> (diakses 8 Februari 2024).
- Sirua, Abdullah Daeng. "Terganjil Aturan Formal, Kasasi PTPP Ditolak PN Makassar," TVOne News. <https://www.tvonenews.com/daerah/sulawesi/154463-terganjal-aturan-formal-kasasi-ptpp-ditolak-pn-makassar> (diakses 9 Februari 2024).

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-

Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi. Putusan MK Nomor 17/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Mahkamah Konstitusi. Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (terhadap Pasal 28D ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Pengadilan Niaga Makassar, Putusan Nomor 9/Pdt. Sus-Pkpu/2023/Pn Niaga Mks, Cv. Surya Mas vs. Pt. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk.