

Menimbang Konstruksi Hukum Kepailitan Bank; Perspektif Nilai-Nilai Dasar Dan Tujuan Hukum

(Law Construction of Bankruptcy; Basic Values and Orientation of Law Perspective)

M. Fauzi

Fakultas Hukum Universitas Mulawarman Samarinda
Jl. Ki Hajar Dewantara Kampus Gn. Kelua Samarinda Kalimantan Timur
Telp:0541-7095092. Email: fauzi.sh@gmail.com

ABSTRACT

Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang determined that bankruptcy may be filed against banks by Bank Indonesia. The request is based solely upon the financial condition and the condition assessment of the overall banking sector. So when the public interest to maintain the credibility of banks and banking stability is determined as a legal benefit to be achieved by appointing the Bank Indonesia as the banking regulatory authority as the only party who can file a bankruptcy petition on the bank, then as the party authorized to file bankruptcy on a bank, Bank Indonesia should continue to protect the rights of the creditor banks with a bank that has filed bankruptcy criteria bankruptcy in order to give justice to the creditor and guaranteeing their rights for the sake of legal certainty, as already stipulated in the Law on Bankruptcy. Because justice and protection of creditor rights is a cornerstone for the realization of justice within the law.

Keywords: kepailitan (*bankruptcy*) dan keadilan (*justice*).

PENDAHULUAN

Proses akhir kepailitan adalah pembagian kekayaan debitor oleh kurator kepada semua kreditor dengan memperhatikan hak-hak mereka masing-masing sebagai pelunasan piutang.¹ Lembaga kepailitan pada dasarnya diperlukan berkaitan dengan perlindungan atas hak milik kreditor yang harus dilindungi.

Lembaga kepailitan secara tidak langsung juga bermanfaat sebagai media yang mengingatkan warga masyarakat untuk selalu beritikad baik dan bertanggung jawab dalam bertransaksi dengan warga masyarakat yang lain. Ketentuan-ketentuan mengenai kepailitan akan memaksa setiap anggota masyarakat

yang menjadi debitor tetap harus bertanggungjawab kepada kreditor atas segala utang-utangnya.² Kreditor perlu mempunyai akses terhadap kekayaan debitor pailit untuk mengambil pelunasan dari harta tersebut dalam rangka melindungi hak kreditor. Tidak terkecuali jika debitor tersebut adalah bank.

Undang-undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU Kepailitan) membuka ruang untuk dapat diajukannya permohonan pernyataan pailit terhadap bank. Selain itu Pasal 9 ayat 3 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan mengatur bagaimana status harta yang dititipkan pada bank dalam kepailitan bank umum yang menyelenggarakan jasa penitipan harta juga mengisyaratkan bahwa bank bisa dipailitkan.

¹ Mutiara Hikmah, 2007, *Aspek-Aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Perkara-Perkara Kepailitan*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 10.

² Ibid.

Ketentuan bahwa terhadap bank dapat dimohonkan pailit itu ternyata tidak secara serta merta dapat dilakukan oleh kreditor. Bank sebagai badan usaha yang mempunyai karakteristik khusus, yaitu selaku *intermediary institution* yang bekerja dengan dana masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan³, maka prosedur kepailitan terhadap bank oleh UU Kepailitan dibedakan dari prosedur kepailitan pada umumnya.⁴ Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan menegaskan bahwa permohonan pernyataan pailit terhadap bank hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.

Ketentuan seperti ini tentu memperlemah perlindungan hak dari kreditor bank. Padahal dilahirkannya lembaga kepailitan bertujuan untuk memberi akses kepada kreditor atas harta debitör untuk mendapat pelunasan piutangnya. Tujuan ini tersirat dengan dicantumkannya ketentuan kepailitan bank dalam dua UU Kepailitan, yakni dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 dan UU Nomor 37 tahun 2004. Sehingga sama halnya dengan badan usaha lainnya, terhadap bank UU Kepailitan juga membuka ruang untuk dapat diajukannya permohonan pernyataan pailit.

Otoritas yang sepenuhnya berada pada Bank Indonesia dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi bank tersebut tidak sejalan dengan tahapan serta proses kepailitan itu sendiri yang secara umum memberikan 'kedaulatan' kepada kreditor dengan dasar hubungan utang piutang yang ada dalam mempailitkan debitornya di pengadilan niaga.

Sedikit uraian di atas memperlihatkan bahwa lembaga kepailitan bank tidak berjalan sebagaimana fungsinya. Maka perlu adanya suatu kajian terhadap ketentuan-ketentuan kepailitan yang berlaku saat ini, khususnya mengenai kepailitan bank dalam kaitannya dengan nilai-nilai dasar serta tujuan yang ingin dicapai oleh hukum itu sendiri. Hasil kajian tersebut diharapkan dapat menjadi dasar pengembangan sebuah konsep kepailitan bank yang dapat diterapkan dalam dunia perbankan

ke depan sehingga hak-hak kreditor dari bank dapat terlindungi.

Kepailitan

Hukum tentang kepailitan diketahui sudah ada sejak zaman Romawi. Kata 'bankrut', yang dalam bahasa Inggris disebut 'bankrupt' berasal dari Undang-undang di Italia yang disebut dengan 'banca rupta'. Pada abad pertengahan di Eropa praktik kebangkrutan dilakukan dengan penghancuran bangku-bangku dari para bankir atau pedagang yang melarikan diri secara diam-diam dengan membawa harta kreditornya.⁵

Menurut Huizink Kepailitan adalah sita umum atas barang-barang milik debitör untuk kepentingan semua kreditor secara bersama.⁶ Sedangkan M. Hadi Shubhan menempatkan kepailitan sebagai akibat dari keadaan pailit. Menurutnya pailit adalah suatu kondisi dimana debitör tidak mampu lagi untuk melakukan pembayaran-pembayaran terhadap utang-utang dari para kreditornya. Sedangkan kepailitan merupakan putusan pengadilan yang mengakibatkan sita umum atas seluruh kekayaan debitör pailit, baik yang telah ada maupun akan ada di kemudian hari.⁸ Berbeda dengan Mutiara Hikmah yang menyatukan dua kondisi diatas sebagai kepailitan. Menurutnya kepailitan adalah suatu keadaan dimana seorang debitör tidak dapat lagi membayar utang-utangnya yang telah jatuh tempo dan dilakukan sita umum yang mencakup seluruh kekayaan debitör untuk kepentingan semua kreditor.⁹

⁵ Sunarmi, 2004, *Perbandingan Sistem Hukum Kepailitan Antara Indonesia (Civil Law System) Dengan Amerika Serikat (Common Law System)*, Fakultas Hukum Sumatra Utara, hlm.10.

⁶ Huizink, J.B., 2004, *Insolventie*, Cet. 1., Pusat Studi Hukum Dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 2.

⁷ Fred B.G. Tumbuan, *Pokok-Pokok Undang-Undang Tentang Kepailitan Sebagaimana Diubah Oleh PERPU No. 1/1998*, Dalam: *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Rudhy A. Lontoh, dkk, 2001, *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Alumni, Bandung, hlm. 125.

⁸ M. Hadi Shubhan, 2008, *Hukum Kepailitan; Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Kencana, Jakarta, hlm. 1.

⁹ Mutiara Hikmah, *Op.cit.*, hlm. 26.

³ Lihat penjelasan Pasal 29 ayat (3) Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

⁴ Dalam hal ini adalah badan usaha yang asetnya adalah milik pemegang saham dan bukan berasal dari dana masyarakat yang dihimpun

Pengertian kepailitan secara definitif yang terdapat dalam UU adalah sita umum atas semua kekayaan debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas,¹⁰ sebagai lembaga hukum realisasi dari dua asas pokok dalam hukum perdata yang tercantum dalam Pasal 1131 dan Pasal 1132 KUH Perdata.¹¹

Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan menyebutkan bahwa 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, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya. Definisi di atas menggambarkan bahwa kepailitan itu pun merupakan perbuatan yang berbentuk penyitaan maupun eksekusi terhadap harta debitor untuk pemenuhan kepada kreditor.

Menurut Kartini Muljadi, rumusan dalam Pasal 1131 KUH Perdata menunjukkan bahwa setiap tindakan yang dilakukan seseorang dalam lapangan harta kekayaan selalu akan membawa akibat terhadap harta kekayaannya, baik yang bersifat menambah jumlah harta kekayaannya (kredit), maupun yang nantinya akan mengurangi jumlah harta kekayaannya (debit). Adapun Pasal 1132 KUH Perdata menentukan bahwa setiap pihak atau kreditor yang berhak atas pemenuhan perikatan, haruslah mendapatkan pemenuhan perikatan dari harta kekayaan pihak yang berkewajiban (debitor) tersebut secara:¹²

1. *Pari passu*, yaitu secara bersama-sama memperoleh pelunasan, tanpa ada yang didahulukan; dan
2. *Pro rata* atau *proporsional*, yang dihitung berdasarkan pada besarnya piutang masing-masing kreditor dibandingkan

¹⁰ Pasal 1 Ayat (1) UU Kepailitan.

¹¹ Sri Sumantri Hartono, 1981, *Pengantar Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 3.

¹² Kartini Muljadi, *Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dari wawasan hukum Bisnis Lainnya*, Jakarta, 26-28 Januari 2004, (Jakarta: Pusat Pengkajian hukum, 2005), hlm. 164.

terhadap piutang mereka secara keseluruhan, terhadap seluruh harta kekayaan debitor tersebut.

Konstruksi Hukum Kepailitan Bank Di Indonesia

Bank merupakan lembaga keuangan yang menjadi perantara antara pihak yang mempunyai kelebihan dana dengan pihak yang membutuhkan atau kekurangan dana. Hermansyah berpendapat bahwa pada prinsipnya sumber dana dari suatu bank itu terdiri dari empat sumber dana, yaitu:¹³

1. Dana yang bersumber dari bank sendiri.
2. Dana yang bersumber dari masyarakat.
3. Dana yang bersumber dari Bank Indonesia sebagai Bank Sentral.
4. Dana yang bersumber dari Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank.

Dapat disimpulkan bahwa dana yang terdapat pada bank merupakan dana yang bersumber dari berbagai pihak. Pihak bank memperoleh dana tersebut dengan melakukan perjanjian tertentu dengan pihak-pihak yang memiliki dana tersebut. Sehingga ketika bank menjalankan fungsinya bank dapat berkedudukan sebagai kreditor dalam hubungannya dengan pihak yang menerima dana dari pihak bank, dan disisi lain bank berkedudukan sebagai debitur ketika berhubungan dengan pihak yang memberikan dana.

Kitab Undang-undang Perdata memberikan dua asas umum mengenai jaminan. Asas yang pertama dapat ditemukan dalam pasal 1131 KUH Perdata, pasal tersebut menentukan bahwa segala harta kekayaan debitur, baik yang berupa benda bergerak maupun benda tetap, baik yang sudah ada maupun yang akan ada di kemudian hari, menjadi jaminan atau agunan bagi semua perikatan yang dibuat oleh debitur dengan para kreditornya. Ketentuan pasal 1131 KUH Perdata tersebut merupakan ketentuan yang memberi perlindungan hukum hak-hak para kreditor.

Asas umum yang kedua terdapat dalam pasal 1132 KUH Perdata, bahwa kekayaan

¹³ Hermansyah, 2007, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm. 44.

debitur menjadi jaminan atau agunan secara bersama-sama bagi semua pihak yang memberikan utang kepada debitur, sehingga apabila debitur wanprestasi, maka hasil penjualan atas harta kekayaan debitur dibagikan secara proporsional menurut besarnya piutang masing-masing kreditor, kecuali apabila di antara para kreditor tersebut terdapat alasan-alasan yang sah untuk didahului dari kreditor-kreditor lain. Untuk merealisasikan kedua asas umum jaminan tersebut dalam penyelesaian utang piutang lahirlah lembaga hukum kepailitan.

Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan menegaskan bahwa 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, baik atas permohonannya sendiri, maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.

Bank yang bertindak selaku debitor dalam perikatan utang-piutang dengan kreditor-kreditornya pada waktu tertentu dapat saja menghadapi masalah dalam penyelesaian utang-piutangnya. Ketika bank dalam keadaan berhenti membayar utangnya atau tidak membayar lunas minimal satu utang yang dapat ditagih, dan pada saat yang sama bank tersebut mempunyai dua atau lebih kreditor, maka dalam ketentuan kepailitan bank tersebut telah memenuhi syarat pailit. Sehingga terhadap bank tersebut dapat saja diajukan permohonan pernyataan pailit sebagaimana halnya dengan subjek hukum lainnya.

Jika dilihat dari ketentuan-ketentuan dalam UU Kepailitan, hanya beberapa ketentuan yang secara khusus mengatur mengenai teknis kepailitan bank. Sehingga dari sisi proses secara umum kepailitan bank tidak berbeda dengan kepailitan debitur biasa. UU Kepailitan hanya memberikan 3 (tiga) norma yang mengatur secara khusus kepailitan bank, sehingga terdapat beberapa hal yang berbeda bagi kepailitan bank dari kepailitan debitur pada umumnya, yaitu:

1. Pasal 2 ayat (3) mengatur bahwa dalam hal debitur adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.

2. Pasal 7 ayat (2) yang mengatur mengenai tidak ada keharusan penggunaan jasa advokat dalam hal permohonan diajukan oleh kejaksaan, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, dan Menteri Keuangan.
3. Pasal 223 yang mengatur bahwa jika debitur bank maka pihak yang dapat mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang adalah Bank Indonesia.

Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan menetapkan bahwa dalam hal debitor adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia dan semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan, oleh karena itu tidak perlu dipertanggungjawabkan.¹⁴ Sehingga khusus mengenai kepailitan atas debitor yang merupakan bank, kreditor bank tersebut tidak dapat mengajukan permohonan kepailitan sebagaimana terhadap kreditor pada umumnya, sebab kewenangan tersebut ada pada Bank Indonesia.

Norma selanjutnya dalam UU Kepailitan yang berkaitan dengan kepailitan bank adalah Pasal 7 ayat (2) yang mengatur mengenai tidak ada keharusan penggunaan jasa advokat dalam hal permohonan diajukan oleh Bank Indonesia. Hal ini karena Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan dianggap lebih mengerti dan mengetahui sepenuhnya kondisi keuangan bank-bank yang berada dibawah pengawasannya. Sehingga diharapkan proses kepailitan bank akan lebih efektif dan efisien.

Senada dengan pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan, Pasal 223 UU Kepailitan mengatur bahwa jika debitur adalah bank, maka pihak yang dapat mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang adalah Bank Indonesia. Penjelasannya pasal tersebut menunjuk penjelasan dalam pasal 2 ayat (3) sebagai penjelasan yang sama untuk pasal ini. Sehingga dapat disimpulkan bahwa konstruksi pengajuan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang terhadap bank sebagai debitur adalah sama dengan pengajuan permohonan kepailitan bank sebagai debitur.

¹⁴ Penjelasan Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan.

Meskipun hanya membatasi bahwa hanya Bank Indonesia satu-satunya pihak yang dapat mengajukan permohonan kepailitan atas bank, pembatasan yang diberikan Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan akan sangat mempengaruhi aspek lain dalam proses kepailitan bank. Sebab pengajuan permohonan kepailitan adalah langkah awal menuju proses kepailitan. Ditetapkannya Bank Indonesia sebagai satu-satunya pihak yang mempunyai kewenangan untuk mengajukan permohonan kepailitan bank ke Pengadilan Niaga berakibat pada hilangnya hak semua kreditor bank untuk mengajukan permohonan pailit debitornya tersebut kepada Pengadilan Niaga. UU Kepailitan tidak memberikan ketentuan lebih lanjut mengenai bagaimana jika ada pihak lain selain Bank Indonesia (debitur, kreditor atau Penuntut Umum) yang memiliki kepentingan hukum untuk mengajukan permohonan kepailitan terhadap suatu bank.

Proses kepailitan yang dikonstruksikan khusus bagi kepailitan bank dalam UU Kepailitan merupakan sebuah anomali dalam kumpulan norma kepailitan yang terdapat dalam UU kepailitan. Secara umum ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU Kepailitan cenderung mempermudah syarat dan proses terjadinya kepailitan agar dapat mendukung dunia usaha dalam menyelesaikan masalah utang-piutang secara adil, cepat, terbuka, dan efektif.¹⁵ Diantara ketentuan-ketentuan yang mempermudah terjadinya kepailitan tersebut adalah ketentuan mengenai utang dan ketentuan mengenai kreditor yang menganut pengertian utang dan kreditor dalam arti luas.¹⁶

Konstruksi hukum kepailitan bank dalam UU kepailitan yang memberikan prosedur khusus dalam kepailitan bank dilakukan mengingat usaha bank mempunyai karakteristik khusus. Selaku *intermediary institution*, bank sangat membutuhkan kepercayaan masyarakat dalam menjalankan usahanya. Kepercayaan dari masyarakat ini merupakan hal yang sangat penting bagi kelangsungan usaha bank dan harus benar-benar dijaga. Apabila bank dengan mudah dapat dimohonkan pailit oleh setiap kreditor,

maka risikonya sangat tinggi, karena pengaturan kepailitan yang sederhana terhadap bank akan mengakibatkan kepercayaan masyarakat terhadap bank bisa menjadi hilang. Dikhawatirkan masyarakat akan resah dan menarik semua simpanannya ketika ada suatu bank diajukan untuk dimohonkan pailit ke Pengadilan Niaga. Selain membebani perbankan dalam menyediakan dana tunai, banyaknya jumlah nilai uang yang beredar di masyarakat dapat memberikan pengaruh yang kurang baik terhadap perekonomian nasional.

Konstruksi Hukum Kepailitan Bank Dalam Perspektif Tujuan Dan Nilai-Nilai Dasar Hukum

Hukum menurut Gustav Radbruch, mengembangkan nilai keadilan bagi kehidupan nyata manusia. Hukum sebagai pengembangan nilai keadilan, menjadi motivasi untuk selalu menilai apakah adil ataukah tidak adil tata hukum yang sedang berlaku. Tidak hanya itu, nilai keadilan juga menjadi dasar dari aturan hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum.¹⁷

Sifat normatif dari keadilan terletak pada fungsi sebagai prasyarat penting yang mendasari tiap hukum positif yang baik.¹⁸ Ia menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif yang berlaku. Kepada keadilan hukum positif berpangkal. Sifat konstitutif keadilan timbul karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi aturan hukum untuk dapat berlaku sebagai hukum.¹⁹ Tanpa keadilan, sebuah aturan (norma hukum) tidak pantas menjadi hukum.

Agar suatu keadilan bisa dirasakan secara nyata, kita harus melihat manfaat apa yang bisa diberikan oleh keadilan tersebut. Untuk memastikan keadilan dan manfaat tersebut dapat dirasakan maka diperlukan sebuah kepastian. Jadi bagi Radbruch, hukum memiliki tiga aspek yang saling terkait, yakni aspek keadilan, aspek manfaat, dan aspek

¹⁷ Huijbers, Theo, 1982, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 162.

¹⁸ Bernard L. Tanya, dkk., 2006, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. Kita, Jakarta, hlm. 107.

¹⁹ *Ibid.*

¹⁵ Lihat pengantar penjelasan UU Kepailitan.

¹⁶ Lihat Pasal 1 angka 6 dan penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan.

kepastian.²⁰ Aspek keadilan menunjuk pada kesamaan hak di depan hukum. Aspek manfaat, menunjuk pada tujuan keadilan tersebut yaitu memberikan manfaat dalam hidup manusia. Aspek ini yang menentukan dan menjadi isi hukum. Kepastian menunjuk pada jaminan bahwa hukum yang berisi keadilan dan norma-norma yang bertujuan memajukan kebaikan dalam hidup manusia benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.

Lembaga kepailitan lahir sebagai pintu akhir untuk menjamin keadilan dalam hubungan antar subyek hukum dalam upaya mereka untuk memenuhi kebutuhannya. Pemenuhan kebutuhan salah satu pihak tidak seharusnya merugikan pihak lain. Seorang yang berhutang harus membayar kembali (melunasi) utangnya. Keadilan disini berkaitan dengan perlindungan atas hak milik kreditor yang harus dilindungi dan memberikan kepastian pelunasan piutangnya. Jika kreditor tidak mampu menunaikan kewajibannya, maka debitör akan dipailitkan dan harta kekayaannya menjadi jaminan bagi pelunasan utangnya.

Pandangan Radbruch ini sangat mewarnai kedua UU Kepailitan yang pernah berlaku di Indonesia. Siapapun yang menjadi debitör, ia tetap harus bertanggungjawab kepada kreditor atas segala utang-utangnya. Walaupun debitör itu adalah bank ia tetap harus bertanggungjawab kepada kreditor atas segala utang-utangnya. Seluruh kekayaannya menjadi jaminan untuk pelunasan utangnya. Ini adalah wujud keadilan dalam hubungan utang piutang yang sejalan dengan konsep Radbruch, kesamaan hak di depan hukum. Siapapun yang berhutang harus melunasinya. Jika tidak melunasi utangnya yang sudah seharusnya dilunasi, maka ia bisa dipailitkan.

Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan menyebutkan bahwa debitör yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang (pokok atau bunga) yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan Niaga baik atas permohonan debitör sendiri maupun atas permintaan seorang atau lebih kreditornya. Khusus untuk

bank sebagai debitör, UU Kepailitan mengatur bahwa permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.²¹

Sebagai suatu badan usaha, tentunya bank dapat mempunyai perikatan utang-piutang. Baik itu sebagai kreditor maupun debitör. Dapat terjadi bahwa suatu bank, yang bertindak selaku debitör, pada kondisi tertentu mempunyai masalah utang-piutang, khususnya ketika bank dalam keadaan berhenti membayar utangnya sehingga tergolong memenuhi syarat pailit. Kondisi yang demikian tentu dapat merugikan kepentingan kreditor, sehingga dalam kondisi yang demikian itu kreditor seharusnya diberi akses terhadap kekayaan debitör untuk mendapatkan pelunasan piutangnya, sehingga hak kreditor terlindungi. Kiranya demikianlah aspek manfaat yang hendak diberikan dari diberlakukannya lembaga kepailitan, khususnya kepailitan dalam dunia perbankan.

Dicantumkannya ketentuan kepailitan bank dalam UU Kepailitan seharusnya bisa memberikan kepastian hukum akan perlindungan atas hak kreditor dari bank untuk mendapat pelunasan piutangnya. Namun konstruksi hukum kepailitan bank yang 'menyerahkan' wewenang kepada Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan pailit atas suatu bank kepada Pengadilan Niaga telah membawa kepailitan bank ke wilayah kebijakan publik. Hal ini berkaitan dengan kedudukan Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan. Sehingga hak mengajukan pailit oleh kreditor yang merupakan kepentingan individu dari kreditor untuk mendapat pelunasan piutangnya akan selalu diabaikan oleh Bank Indonesia.

Keadilan dan kepastian, menurut Radbruch, merupakan bagian-bagian yang harus ada dari hukum. Sedangkan aspek manfaat dari hukum mengandung unsur relatifitas. Karena tujuan keadilan (sebagai isi hukum) untuk memberikan manfaat kebaikan bagi manusia, lebih sebagai suatu nilai etis dalam hukum.²² Nilai kebaikan bagi manusia dimaksud, dapat dihubungkan dengan tiga subyek (yang hendak diberi manfaat), yakni individu, kolektivitas, dan kebudayaan.²³

²¹ Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan.

²² Bernard L. Tanya, dkk., *Op.cit.*, hlm. 108.

²³ *Ibid.*

Subyek pertama yang hendak diberi manfaat dari hukum adalah manusia individu. Hukum yang disusun untuk tujuan ini bersifat individualistik. Individu dan martabatnya tidak saja diagungkan tetapi juga diberi perlindungan khusus. Kemungkinan lain adalah subyeknya negara. Bila tujuan hukum adalah kemajuan negara maka tujuan itu menghasilkan sistem hukum kolektif. Ini lebih tampak dalam negara-negara sosialis. Kemungkinan ketiga ialah, subyek yang dituju bukan manusia individu atau kolektif, tetapi kebudayaan. Bila demikian, maka sistem hukum yang diciptakan adalah sistem hukum *transpersonal*. Di sini, aspek kebudayaan atau hasil peradaban mendapat perhatian khusus seperti misalnya isu tentang demokrasi, HAM, dan lingkungan hidup menjadi urusan seluruh umat manusia yang dijamin oleh hukum internasional.

Radbruch mengakui bahwa hukum alam mempunyai posisi lebih tinggi dari hukum positif. Berikut adalah beberapa prinsip yang terdapat dalam hukum alam yaitu:²⁴

- a. Setiap individu harus diperlakukan menurut keadilan di depan pengadilan;
- b. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia yang tidak boleh dilanggar;
- c. Harus ada keseimbangan antara pelanggaran dan hukuman.

Berdasarkan tiga prinsip hukum alam tersebut, Radbruch sampai pada keyakinan bahwa keadilan terhadap manusia individual merupakan batu sendi (asas) bagi perwujudan keadilan dalam hukum. Tiga aspek hukum itu disusun dalam urutan struktural yang dimulai dari keadilan, kepastian, dan diakhiri kemanfaatan. Maka bila perkembangan kolektif (publik) ditentukan sebagai manfaat hukum yang hendak dicapai, maka ia tetap harus tunduk pada keadilan dan kepastian hukum. Ini untuk menghindari kesewenang-wenangan terhadap manusia sebagai individu.

Sejalan dengan konstruksi yang dibangun Radbruch dalam teorinya tersebut, maka keadilan dan perlindungan hak kreditor merupakan merupakan batu sendi utama bagi perwujudan keadilan dalam hukum. Maka bila kepentingan publik untuk menjaga kredibilitas

bank dan stabilitas perbankan yang dijadikan sebagai manfaat hukum yang hendak dicapai, maka Bank Indonesia sebagai satu-satunya pihak yang diberikan wewenang untuk mengajukan permohonan pailit atas suatu bank seharusnya menggunakan kewenangan tersebut untuk mengajukan pailit bank yang telah memenuhi kriteria pailit sebagai bentuk perlindungan dan jaminan dipenuhinya hak-hak kreditor bank.

Sungguh tidak adil jika konstruksi hukum kepailitan bank ini dijalankan secara legalistik formal sepenuhnya, dengan tanpa memperhatikan hak-hak kreditor bank. Selain 'otoritas' para kreditor yang beralih ke Bank Indonesia, piutang-piutang yang mereka miliki terhadap bank pun tidak dijadikan sebagai dasar pengajuan permohonan pailit bank oleh Bank Indonesia. Ini merupakan bentuk kesewenang-wenangan terhadap kreditor bank sebagai individu (pihak) yang memiliki hak untuk diutamakan (*privilege*) dalam konsep dasar lembaga kepailitan. Konstruksi semacam ini tidak mencerminkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum sebagai tujuan serta nilai-nilai dasar hukum itu sendiri.

Penutup

Bank Indonesia sebagai satu-satunya pihak yang diberi kewenangan mengajukan permohonan kepailitan bank seharusnya tetap memperhatikan kepentingan kreditor bank dengan mengajukan permohonan pailit atas bank jika ada permohonan dari sejumlah kreditor dengan alas hak sejumlah piutang yang nilainya diperkirakan dapat mengakibatkan suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya. Selain itu sangat penting kiranya untuk membuat peraturan lebih lanjut (peraturan pelaksana dibawah undang-undang) mengenai penggunaan kewenangan Bank Indonesia tersebut dengan menetapkan kriteria mengenai jumlah atau jenis kreditor, nilai utang, serta *insolvency test* sebagai dasar Bank Indonesia dalam mengajukan permohonan kepailitan atas bank. Sehingga fungsi dan tujuan lembaga kepailitan untuk melindungi kepentingan kreditor dari bank tetap berjalan sekaligus dapat menjaga stabilitas perbankan secara umum.

²⁴ Bernard L. Tanya, dkk., *Op.cit.*, hlm. 109.

DAFTAR PUSTAKA

Bernard L. Tanya, dkk., 2006, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. Kita, Jakarta.

Hermansyah, 2007, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, Jakarta.

Huijbers, Theo, 1982, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta.

Huizink , J.B., 2004, *Insolventie*, Cet. 1., Pusat Studi Hukum Dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Kartini Muljadi, 2005, *Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dari wawasan hukum Bisnis Lainnya*, Jakarta, 26-28 Januari 2004, (Jakarta: Pusat Pengkajian hukum, 2005);

- M. Hadi Shubhan**, 2008, *Hukum Kepailitan; Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Kencana, Jakarta.
- Mutiara Hikmah**, 2007, *Aspek-Aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Perkara-Perkara Kepailitan*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Rudhy A. Lontoh dkk.**, 2001, *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Alumni, Bandung.
- Sri Sumantri Hartono**, 1981, *Pengantar Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran*, Liberty, Yogyakarta.
- Sunarmi**, 2004, *Perbandingan Sistem Hukum Kepailitan Antara Indonesia (Civil Law System) Dengan Amerika Serikat (Common Law System)*, Fakultas Hukum Sumatra Utara.