

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan ekonomi pada suatu negara membutuhkan banyak faktor untuk dapat tercapai, salah satunya adalah penanaman modal. Penanaman modal ini dapat dilakukan pada pasar modal. Pasar modal memiliki peran menjadi jembatan antara investor, perusahaan, dan lembaga pemerintah melalui transaksi instrumen keuangan jangka panjang seperti saham, obligasi, dsb.¹ Peran pasar modal cukup besar bagi pengembangan perekonomian di suatu negara, di mana terjadinya pertemuan antara pembeli dan penjual akan suatu barang atau jasa. Dalam pasar modal terkhususnya di Indonesia, terdapat institusi atau pihak yang terlibat yaitu Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) atau yang saat ini dikenal adalah Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang memiliki wewenang untuk memberi izin usaha, mengadakan pemeriksaan, pengawasan, dsb, dan Perusahaan Efek.

Pengaturan dan pengawasan dapat diwujudkan dengan baik dengan adanya peralihan kewenangan dari Bapepam-LK yang teramanatkan di Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal kepada OJK sejak 31 Desember 2011 dengan diamanatkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Sejak lahirnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011, salah satu peralihan kewenangan adalah mengenai pengaturan dan

¹ Zainal Asikin, 2013, *Hukum Dagang*, Cetakan pertama, Rajagrafindo, Jakarta, hlm. 313

pengawasan terhadap Pasar Modal. Sebagai salah satu institusi yang terlibat dalam kegiatan pasar modal, OJK bertugas untuk mengatur, mengawasi, serta melindungi untuk industri keuangan yang sehat, jadi diperlukannya peran yang bersifat kolaboratif antar instansi terkait dalam pasar modal, yang satu contohnya adalah perusahaan efek.

Perusahaan efek merupakan entitas keuangan yang memberikan layanan jasa terkait investasi dan perdagangan efek kepada para pelaku pasar. Mereka berperan sebagai perantara antara investor dan pasar modal, menyediakan akses ke instrumen keuangan seperti saham, obligasi, dan reksa dana. Dengan memanfaatkan pengetahuan pasar dan analisis keuangan, perusahaan efek membantu kliennya dalam mengelola portofolio investasi mereka. Fungsi utamanya adalah memberikan layanan transaksi keuangan serta memberikan rekomendasi investasi kepada klien sesuai dengan tujuan keuangan yang diinginkan.² Dengan singkatnya, perusahaan efek terlibat dalam kegiatan bisnis perantara perdagangan sebagai penjamin efek, dan manajer investasi.

Transaksi jual beli saham di pasar modal dimulai dengan nasabah bergabung menjadi klien di suatu perusahaan efek, dengan melakukan pembukaan rekening, lalu dapat dilakukan kegiatan transaksi.³ Secara keseluruhan, investasi dapat dikelompokkan menjadi dua kategori utama, yakni investasi dalam bentuk aset fisik atau real assets, dan investasi dalam bentuk surat-surat berharga atau sekuritas atau aset finansial yang dapat

² *Ibid.*, hlm. 326

³ *Ibid.*, hlm. 331

diperjualbelikan. Aset riil dapat mencakup barang-barang seperti emas, perak, dan lain sebagainya. Sedangkan pada aktiva finansial ataupun surat-surat berharga merupakan bentuk klaim terhadap aset fisik yang dimiliki oleh suatu entitas, seperti saham, obligasi, dan berbagai instrumen derivatif efek, produk-produk tersebut merupakan produk yang diperjualbelikan di pasar modal.

Situasi kepailitan dapat terjadi pada banyak lembaga tidak terkecuali perusahaan efek. Dalam hal kepailitan pada lembaga keuangan bank maupun non bank diatur pada hukum kepailitan. Pada dasarnya, hukum kepailitan adalah hukum yang mengatur mengenai pembayaran utang debitor terhadap banyak kreditor. Awal mulanya konsep hukum seperti itu belum dikenal. Namun, jaminan atas pembayaran utang pada saat itu dikenal berdasarkan prinsip *manus injectio*. Bahwa berdasarkan prinsip tersebut, seseorang yang tidak dapat membayar utang dengan harta bendanya harus membayar dengan tubuh sendiri.⁴ Ketika debitor tidak lagi mampu membayar hutangnya, kreditor dapat langsung menagih debitor berdasarkan prinsip prioritas, yaitu siapa yang menagih terlebih dulu akan mendapatkan pembayaran terlebih dulu juga. Dalam prinsip prioritas yang didasarkan pada prinsip *manus injectio*, kreditor berhak menyita secara langsung seluruh harta debitor untuk pelunasan hutangnya. Jika, harta debitor tersebut belum cukup, kreditor dapat menjual harta debitor beserta keluarganya sampai hutangnya kepada kreditor lunas.⁵ Hal ini juga harus sesuai dengan apabila debitor merupakan badan hukum.

⁴ Elytas Ras Ginting, 2018, *Hukum Kepailitan Teori Kepailitan*, Cetakan pertama, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 15.

⁵ *Ibid*

Pengertian kepailitan pada awal masa hukum kontemporer sudah muncul beberapa sistem hukum di dunia, salah satu ahli hukum anglo saxon menonal membahas pengertian kepailitan, karena pengertian kepailitan yang didasarkan pada salah satu sistem hukum tidak tepat untuk menggambarkan hakikat kepailitan. Menurutnya ada sistem hukum yang memberlakukan kepailitan pada golongan tertentu saja, lalu ada pula sistem hukum yang memberlakukan kepada semua subjek hukum.⁶ Terlepas dari pendapat Levithal, di Indonesia terdapat dua istilah untuk mendefinisikan keadaan subjek hukum yang tidak mampu membayar utangnya yaitu pailit atau bangkrut.⁷ Demikian dapat dilihat juga bahwa dari segi keuangan, di mana dalam pailit bisa saja terjadi pada perusahaan yang pada dasarnya, keuangannya dalam keadaan baik-baik saja, namun dalam hal bangkrut terdapat unsur keuangan yang tidak sehat dalam perusahaan.

Hukum kepailitan asli buatan Indonesia lahir karena adanya kesepakatan antara pihak *International Monetary Fund* (IMF) dengan pemerintah Indonesia, hal tersebut tertuang dalam *Appendix VII of Letter of Intent*.⁸ Kesepakatan tersebut dapat dibilang sebagai kesepakatan politik karena Indonesia mengalami krisis moneter. Setelah adanya kesepakatan tersebut lahirlah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, setelah itu terjadi perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang berlaku hingga saat ini.

⁶ *Ibid.*, hlm.3

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid.*, hlm. 66

Dalam Pasal 2 Ayat (2) *jis.* Ayat (3), Ayat (4), dan Ayat (5) UUK-PKPU pengajuan kepailitan pada debitor bank hanya dapat dilakukan oleh Bank Indonesia. Badan Pengawas Pasar Modal memiliki kewenangan untuk mengajukan permohonan pailit terhadap debitor Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring, dan Penjamin, serta Lembaga Simpanan dan Penyelesaian. Sementara itu, Menteri Keuangan berwenang mengajukan permohonan pailit terhadap Perusahaan Asuransi, Reasuransi, Dana Pensiun, dan Badan Usaha Milik Negara yang beroperasi dalam kepentingan publik. Hal ini diatur dalam pasal-pasal yang relevan bahwa:

- “(1) 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.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga diajukan oleh kejaksaan untuk kepentingan umum.
- (3) Dalam hal Debitor adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.
- (4) Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal.
- (5) 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.”

Kewenangan permohonan pailit tersebut berubah semenjak adanya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK). Dalam Pasal 55 UU OJK kewenangan mikroprudensial terhadap perbankan beralih pada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan fungsi, tugas, dan wewenang Menteri Keuangan serta Bapepam-LK beralih ke OJK.

Kemudian pada tahun 2023 muncul *Omibus law*, yaitu pengaturan beberapa peraturan dalam satu payung hukum tentang keuangan. Peraturan tersebut adalah UU No. 4 Tahun 2023 tentang PPSK. Bagian keempat beberapa aturan dalam UU OJK diubah dan ditambahkan dalam UU PPSK, ada pada Pasal 8 dan 9 UU OJK ditambahkan dua Pasal yaitu Pasal 8A dan Pasal 8B. Penulisan ini fokus pada penambahan Pasal 8B, bahwa pada pasal tersebut OJK adalah satu-satunya pihak yang berwenang dalam mengajukan permohonan pailit dan/atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang terhadap lembaga jasa keuangan. Hal ini terjadi pergeseran kewenangan dari UUK-PKPU ke UU OJK kemudian dipertegas dalam UU PPSK.

OJK mengajukan pernyataan pailit sebagai bentuk kewenangannya, tidak selalu sesuai dengan ketentuan yang ada. Salah satu contohnya adalah Putusan Nomor 08/Pdt.Sus.PAILIT/2015/PN.Niaga.Jkt.Pst. adanya sengketa antara PT. Inti Kapital Sekuritas dengan Ghazi Muhamad selaku kreditor. Dalam putusan tersebut, majelis mengabulkan permohonan pailit PT. Inti Kapital Sekuritas oleh debitornya, Ghazi Muhamad. Kreditor perusahaan efek tidak berwenang untuk meminta perusahaan efek dinyatakan pailit karena perusahaan tersebut mengelola dana dari masyarakat yang diinvestasikan di pasar modal. OJK bertanggung jawab mengawasi aktivitas perusahaan efek, serta permohonan pailit terhadap perusahaan efek harus disetujui oleh OJK sebelum diajukan. Namun, dalam kasus ini, majelis hakim menerima permohonan pailit dari kreditor Ghazi Muhamad tanpa melibatkan OJK, meskipun UU OJK maupun

peraturan saat ini yaitu UU PPSK menegaskan bahwa hanya OJK yang memiliki wewenang untuk mengajukan permohonan pailit terhadap perusahaan efek.

Aturan yang baik adalah yang dapat dilaksanakan secara sosiologis, bukan *black letter of law* yang mana hal ini dapat dikatakan mengingat, pendekatan inilebih bersifat normatif, struktural, institusional dan positivistik.⁹ Sehingga dalam penulisan ini, terdapat kesenjangan antara peraturan hukum yang seharusnya pengajuan kepailitan dan/atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang terhadap lembaga jasa keuangan dilakukan oleh OJK, namun faktanya permohonan dalam putusan Pengadilan Niaga tersebut dapat dilakukan oleh kreditornya yang bukan OJK. Dari penjabaran tersebut dalam penulisan ini dirumuskan permasalahan yaitu kedudukan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengajuan kepailitan terhadap seluruh lembaga keuangan pasca Undang-undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. Permasalahan tersebut perlu dilakukan dengan menganalisis peraturan yang berlaku dan berdiskusi dengan pihak OJK, terkait implementasi dari UU OJK belum dapat dilaksanakan terkait permohonan kepailitan, yang mana terutama sekarang sudah ada UU PPSK yang mempertegas perluasan kewenangan OJK dalam hal pengajuan kepailitan.

B. Rumusan Masalah

⁹ Ratno Lukito, 2019, *Perbandingan Hukum: Perdebatan Teori dan Metode*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 88

Dari masalah yang telah diuraikan sebelumnya, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kedudukan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengajuan kepailitan terhadap perusahaan efek pasca Undang-undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengajuan kepailitan terhadap perusahaan efek pasca Undang-undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Besar harapan pada penulisan ini bisa dijadikan pengetahuan hukum, khususnya hukum kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, terutama hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam mengajukan permohonan pailit dan/atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang terhadap seluruh lembaga jasa keuangan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Penelitian ini merupakan syarat untuk menyelesaikan pendidikan Strata-1 Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, serta penelitian ini menambah pengetahuan hukum yang lebih dalam

khususnya dalam ranah kebangkrutan dan penundaan kewajiban pembayaran utang.

b. Bagi Pemerintah dan Masyarakat

Penelitian ini dapat menjadi sarana pengetahuan hukum yang baru dalam hal otoritas yang berwenang mengajukan permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang terhadap debitor lembaga jasa keuangan. Selain itu, dalam penulisan ini dapat diharapkan bahwa penambahan Pasal 8B bagian keempat UU PPSK dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yuridis.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul Kedudukan Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengajuan Kepailitan Terhadap Seluruh Lembaga Keuangan Pasca Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan adalah karya orisinal dan terbaru karena penulisan ini ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. Lalu, dalam penulisan ini juga dicari penelitian yang memiliki keterkaitan dengan yang diteliti, serta memiliki perbedaan mendasar:

1. Penelitian karya Trisiwi Cintya Palupi, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret yang berjudul Analisis Yuridis Akibat Hukum Actio Pauliana dalam Kepailitan Terhadap Boedel Pailit (Studi Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 212 K/Pdt.Sus-Pailit/2019). Letak perbedaannya adalah penelitian ini menekankan pada analisis yang

dilakukan terhadap sebuah putusan terkait akibat hukum action pauliana dalam kepailitan terhadap boedel pailit, di mana objek yang dipersengketakan masuk ke dalam harta bersama dan dapat didaftarkan ke dalam boedel pailit. Adapun rumusan masalah yang dikaji adalah:

- a. Apakah harta bersama dalam ikatan perkawinan dapat digolongkan dalam boedel pailit?
 - b. Bagaimana akibat hukum Actio Pauliana terhadap boedel pailit yang termasuk dalam harta bersama perkawinan berdasarkan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 212 K/Pdt.Sus-Pailit/2019?
2. Skripsi yang ditulis oleh Mega Salsabila, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret dengan judul Kedudukan Hukum Personal Guarantee Terhadap Perusahaan yang Dimohonkan Pailit Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan PKPU, letak Perbedaannya adalah Penelitian ini menekankan pada personal guarantee atau jaminan perorangan yang mana suatu perjanjian di mana seorang pihak ketiga, guna kepentingan si berpiutang, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan si berutang manakala orang ini tidak memenuhinya. Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:
- a. Bagaimana kedudukan hukum personal guarantee terhadap perusahaan yang dimohonkan pailit?
 - b. Bagaimana kedudukan hukum personal guarantee apabila telah memenuhi kewajibannya terhadap perusahaan yang dimohonkan pailit?
- Kemudian pada penelitian ini menekankan pada penanggunggan dalam

Undang-Undang Kepailitan sehingga hak dan kewajiban dari pihak penanggung menjadi jaminan atas utang debitor dapat sesuai dengan yang diperjanjikan.

3. Skripsi karya Aji Albima Sultani, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang berjudul Akibat Hukum Terhadap Permohonan Kepailitan Perusahaan Modal Ventura Tanpa Izin Otoritas Jasa Keuangan (Studi Putusan No: 302K/Pdt.Sus-Pailit/2015) , memiliki beberapa perbedaan mendasar dengan penelitian yang akan dikaji dimana perbedaan mendasar terletak pada objek yang dikaji yaitu hanya modal ventura. Adapun dalam rumusan masalah yang dikaji adalah:
 - a. Bagaimana faktor-faktor yang menyebabkan perusahaan modal ventura mengalami kepailitan?
 - b. Bagaimana akibat hukum permohonan kepailitan perusahaan modal ventura tanpa izin Otoritas Jasa Keuangan?
 - c. Bagaimana analisis putusan nomor 302 K/Pdt.Sus-Pailit/2015 terkait perusahaan modal ventura yang dimohonkan pailit tanpa izin Otoritas Jasa Keuangan? Lalu dalam penelitian tersebut kreditor tidak dapat mengajukan permohonan kepailitan tanpa izin Otoritas Jasa Keuangan serta dalam penelitian itu menggunakan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

F. Batasan Konsep

1. Pengajuan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti suatu proses, cara, perbuatan mengajukan; pengusulan; dan pengedepanan.

2. Kepailitan dalam hal ini diartikan dari Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, situasinya adalah ketika debitur memiliki lebih dari satu kreditor dan tidak memenuhi pembayaran minimal satu utang yang sudah jatuh tempo, dinyatakan pailit hanya oleh putusan Pengadilan dan ketika dinyatakan pailit seluruh harta benda pailit di sita kemudian harta tersebut dibereskan oleh kurator.
3. Otoritas Jasa Keuangan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 Bagian Keempat Pasal 1 ayat (1) adalah “lembaga negara yang independen yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.”
4. Perusahaan efek menurut Pasal 1 ayat (21) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal adalah pihak yang melakukan kegiatan usaha sebagai penjamin efek, perantara efek, dan manajer investasi.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah metode hukum normatif yang mana merupakan penelitian yang berfokus pada norma hukum. Dalam penelitian ini memerlukan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai data utama.¹⁰ Penelitian ini menitikberatkan pada

¹⁰ Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. NTB: Mataram University Press, Mataram hlm. 34.

aspek hukum positif yang terdiri dari regulasi-regulasi perundang-undangan tentang Kepailitan dan PKPU serta OJK.

2. Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian hukum normatif ini terdiri dari data sekunder yang meliputi:

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- 3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.
- 4) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
- 5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
- 6) Serta peraturan lain yang terkait.

b. Bahan Hukum Sekunder

Sumber hukum sekunder meliputi pandangan hukum yang diperoleh dari literatur seperti buku, jurnal, sumber internet, dan hasil penelitian.

3. Cara Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif adalah studi pustaka, yang melibatkan analisis terhadap sumber-sumber hukum primer dan sekunder dengan tujuan mendapatkan

pemahaman yang komprehensif tentang isu hukum yang diteliti. Penelitian ini menggunakan bahan-bahan seperti buku, peraturan perundang-undangan, serta pendapat hukum dan non hukum yang relevan untuk memperoleh informasi tentang aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum yang relevan untuk menjawab permasalahan yang diteliti.

4. Analisis Data

Analisis yang direncanakan adalah secara kualitatif dengan menggunakan bahan hukum primer lalu dilanjutkan dengan metode interpretasi hukum. Interpretasi tersebut akan dilakukan secara gramatikal atau sebuah peraturan hanya dibaca saja. Lalu sistematis yaitu dengan cara melihat peraturan perundang-undangan yang mengatur hal yang terkait. Interpretasi historis, dengan melihat sejarah politik hukum dari sebuah pembentukan peraturan.

5. Proses Berpikir

Penulisan ini menggunakan proses berpikir deduktif. Proses berpikir deduktif dilakukan dengan cara menarik sebuah kesimpulan dari pernyataan umum ke khusus. Jadi, dua proposisi umum lalu ditarik kesimpulan pada hal yang khusus.