



**KAJIAN YURIDIS PENGAJUAN KEPAILITAN BADAN HUKUM KOPERASI
OLEH ANGGOTANYA SENDIRI**
*Juridical Study on Cooperative Legal Entity Bankruptcy Submissions
by Its Member*

Adis Nur Hayati

Badan Riset dan Inovasi Nasional Republik Indonesia (BRIN), DKI Jakarta

Corresponding author. Email: adisnurhayati@gmail.com

Paper received on: 29-03-2022; Revised on: 14-06-2022; Approved to be published on: 20-06-2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2022.V22.257-270>

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic resulted in several cooperatives failing to pay and made many of their members file bankruptcy petitions against their cooperatives, this condition then caused opposition from several parties. Therefore, this paper aims to examine the issue of filing for bankruptcy of a cooperative legal entity by its member with questions: 1) how is the legal construction of Indonesian cooperative bankruptcy, 2) whether the permissibility of filing a bankruptcy petition against cooperatives by its member is in line with the characteristics of Indonesian cooperative legal entities. The method used is normative juridical research. The results show 1) Law no. 37 of 2004 and Law no. 25 of 1992 do not regulate restrictions on legal subjects who can file for bankruptcy against cooperatives. Therefore, the cooperative itself, members of the cooperative, and other creditors have the right to file for bankruptcy against the cooperative. 2) The filing of a petition for bankruptcy of a cooperative by its member (who is a creditor) is not in accordance with the characteristics of Indonesian cooperatives, considering that each of cooperative members is the owners of the cooperative itself and the main basis for the operation of cooperatives is the principles of kinship and democracy. Thus, it is concluded that the filing of a petition for bankruptcy of a cooperative by its member (who has a position as a creditor) is valid but is not in accordance with the characteristics of the legal entity of Indonesian cooperatives. Therefore, the government is advised to review the terms and restrictions on legal subjects who can petition for bankruptcy against cooperatives.

Keywords: cooperative; bankruptcy; law

ABSTRAK

Covid-19 mengakibatkan sejumlah koperasi mengalami gagal bayar dan membuat banyak anggotanya mengajukan kepailitan terhadap koperasinya sendiri, kondisi tersebut kemudian menimbulkan pertentangan dari sejumlah pihak. Oleh karenanya tulisan ini bertujuan mengkaji isu pengajuan kepailitan badan hukum koperasi oleh anggotanya sendiri dengan rumusan pertanyaan, 1) bagaimana konstruksi hukum kepailitan koperasi Indonesia, 2) apakah penormaan kebolehan pengajuan permohonan pailit terhadap koperasi oleh anggotanya sendiri sejalan dengan karakteristik badan hukum koperasi Indonesia. Metode yang digunakan ialah penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan 1) Baik dalam UU No. 37 Tahun 2004 maupun UU No. 25 Tahun 1992 tidaklah mengatur pembatasan subyek hukum yang dapat mengajukan kepailitan terhadap koperasi. Oleh karenanya baik koperasi itu sendiri, anggota koperasi, maupun kreditur lainnya berhak mengajukan kepailitan terhadap koperasi. 2) Pengajuan kepailitan koperasi oleh anggotanya sendiri (yang berkedudukan sebagai kreditur) tidak sesuai dengan karakteristik koperasi Indonesia, mengingat anggota koperasi merupakan pemilik dari koperasi itu sendiri serta dasar utama penyelenggaraan koperasi ialah asas kekeluargaan dan prinsip demokrasi. Dengan demikian disimpulkan bahwa pengajuan kepailitan koperasi oleh anggotanya sendiri (yang berkedudukan sebagai kreditur) sejatinya sah namun tidak sesuai dengan karakteristik badan hukum koperasi Indonesia. Oleh karenanya, pemerintah disarankan melakukan peninjauan ulang terkait syarat dan pembatasan subyek hukum yang dapat mengajukan kepailitan terhadap koperasi.

Kata kunci: koperasi; kepailitan; hukum

PENDAHULUAN

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (“UU No. 25 Tahun 1992”), koperasi dirumuskan sebagai “*badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan.*”¹ Berdasarkan rumusan tersebut terlihat bahwa di Indonesia koperasi pada dasarnya bukanlah sekedar badan usaha melainkan dianggap sebagai suatu bentuk gerakan ekonomi rakyat yang berlandas utama pada asas kekeluargaan. Koperasi merupakan bentuk demokrasi ekonomi dimana produksi dikerjakan oleh, untuk, dan di bawah pimpinan atau pemilikan anggota masyarakat. Dalam hal ini, kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang perorangan.² Oleh karena dianggap pentingnya keberadaan koperasi ini, para pendiri negara bahkan menjadikan koperasi sebagai “soko guru perekonomian nasional” dan membuatnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem perekonomian Indonesia.³

Meskipun koperasi sejatinya diharapkan menjadi soko guru perekonomian bangsa menggantikan kedudukan badan usaha lainnya yang berasal dari sistem kapitalisme, akan tetapi sayangnya dalam praktik kondisi tersebut belum dapat terwujud.⁴ Sebaliknya, dalam praktik banyak usaha koperasi yang menghadapi beragam isu dan tantangan seperti kurangnya modal usaha, kurangnya pemahaman dan kapabilitas pengurus maupun anggota terhadap koperasi, pemberian kredit tidak lancar dan hal lain sebagainya.⁵ Lebih jauh, kehadiran pandemi Covid-19 kemudian juga

menimbulkan persoalan baru dimana sejumlah koperasi diketahui menghadapi situasi gagal bayar baik terhadap sesama anggota koperasi maupun pihak ketiga lainnya seperti perbankan.⁶ Berkaitan dengan hal ini, Henra Saragih, Kepala Bagian Koordinasi Perundang-undangan Kementerian Koperasi dan UKM menilai bahwa adanya kasus gagal bayar koperasi tersebut umumnya disebabkan oleh dua hal yakni koperasi mengalami persoalan akibat pengelolaan koperasi itu sendiri dan/atau gagal bayar yang memang terjadi akibat kesulitan likuiditas dampak dari krisis kesehatan pandemi Covid-19.⁷

Adanya kondisi gagal bayar yang dialami oleh koperasi di masa pandemi kemudian mengakibatkan banyak anggota koperasi yang melakukan pengajuan permohonan pailit terhadap koperasinya sendiri. Berdasarkan data dari Satuan Tugas (Satgas) Koperasi Bermasalah, sepanjang tahun 2020 dan 2021, setidaknya terdapat 38 (Tiga Puluh Delapan) koperasi (simpan pinjam) yang diajukan permohonan Pailit dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) ke Pengadilan Niaga.⁸ Wakil ketua Satgas Koperasi Bermasalah, Yudhi Wibhisana menyampaikan bahwa “*Ini pertama kali dalam sejarah Indonesia, karena tidak pernah terjadi sebelumnya pengajuan permohonan pailit melebihi 22 (Dua Puluh Dua) pengajuan permohonan terhadap koperasi. Kebanyakan permohonan itu diajukan oleh anggota koperasi itu sendiri.*”⁹

Keberadaan fenomena pengajuan kepailitan badan hukum koperasi oleh anggotanya sendiri ini pun kemudian dirasa beberapa kalangan kurang tepat. Hal ini karena sebagaimana disinggung dimuka bahwa koperasi merupakan badan usaha dengan karakteristik khas yang berlandaskan pada asas kekeluargaan, tidak sama dengan badan usaha

1 Indonesia, *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia*, 1992, Ps. 1 ayat (2).

2 Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945*, n.d., Penjelasan Ps.33 ayat (1).

3 Ariesy Tri Mauleny et al., *Koperasi Dalam Sistem Perekonomian Di Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018), 3.

4 Mochamad Adib Zain, “Politik Hukum Koperasi Di Indonesia (Tinjauan Yuridis Historis Pengaturan Perkoperasian Indonesia),” *Jurnal Penelitian Hukum* 2, no. 3 (2015): 163.

5 Riandy Arya Satria, I Nyoman Putu Budiarta, and Ni Gusti Ketut Sri Astiti, “Akibat Hukum Pembubaran Koperasi Terhadap Hak Dan Kewajiban Anggota,” *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 3 (2021): 466.

6 Moch. Dani Pratama Huzaini, “Gagal Bayar Karena Pandemi, Mestikah Koperasi Menjadi Objek Pailit?,” *Hukumonline*, last modified 2020, accessed March 20, 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/gagal-bayar-karena-pandemi--mestikah-koperasi-menjadi-objek-pailit-lt5ed624eb423a2/?page=all>, diakses pada 20 Maret 2022.

7 Ibid., diakses pada 20 Maret 2022.

8 CR-27, “Upaya Memperjelas Koperasi Dalam Proses Kepailitan Dan PKPU,” *Hukumonline*, last modified 2022, accessed March 15, 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/upaya-memperjelas-koperasi-dalam-proses-kepailitan-dan-pkpu-lt6f51d9d81b69/> diakses tanggal 13 Maret 2022.

9 Ibid.

komersil lainnya. Berkaitan dengan hal ini, Yudhi Wibhisana berpendapat bahwa anggota koperasi seyogyanya mengedepankan rasa memiliki terhadap koperasi mereka masing-masing, namun sebaliknya banyak anggota koperasi yang bertindak seakan menjadi nasabah yang memiliki rekening simpanan bank. Pendapat senada dikemukakan oleh Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Cahyani Suryandari yang menyampaikan agar anggota koperasi tidak mudah memailitkan koperasinya sendiri, dalam hal ini apabila terjadi gagal bayar maka seharusnya penyelesaiannya bisa dilakukan secara kekeluargaan.¹⁰ Adanya kondisi tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan terkait bagaimana konstruksi hukum kepailitan badan koperasi di Indonesia serta apakah penormaan kebolehan pengajuan permohonan pailit terhadap koperasi oleh anggotanya sendiri sejalan dengan karakteristik badan hukum koperasi Indonesia.

Kajian ini merupakan kajian baru yang belum pernah dikaji atau ditelaah sebelumnya. Meskipun demikian, terdapat penelitian lain yang terkait dengan kajian ini yakni salah satunya tulisan Rachmat Suharto yang berjudul “Karakteristik Kepailitan Badan Hukum Koperasi”. Dalam tulisan tersebut beliau menjelaskan bahwa koperasi memiliki 2 (dua) dimensi yakni dimensi sosial dan dimensi ekonomi. Berkaitan dengan adanya hal tersebut, apabila terjadi kepailitan terhadap badan hukum koperasi. Beliau menilai pengajuan kepailitan tersebut seharusnya diajukan oleh Kementerian Koperasi.¹¹ Meskipun penelitian Rachmat Suharto mengarah pada pembahasan tema yang hampir serupa, namun penelitian tersebut tidak mengupas permasalahan hukum pengajuan kepailitan koperasi oleh anggota koperasi sebagaimana akan diulas secara spesifik dalam tulisan ini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian hukum normatif sendiri ialah penelitian hukum yang dilakukan

¹⁰ Ibid.

¹¹ Rachmat Suharto, “Karakteristik Kepailitan Badan Hukum Koperasi,” *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan* 3, no. 1 (2019): 1.

dengan cara mengkaji bahan-bahan yang berasal dari berbagai peraturan perundang-undangan dan bahan lain dari berbagai literatur.¹² Berkaitan dengan hal tersebut, jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini ialah data sekunder yang berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan yang hukum memiliki kekuatan hukum mengikat¹³, dalam tulisan ini antara lain meliputi putusan, peraturan perundang-undangan di bidang koperasi, kepailitan dan lainnya. Bahan hukum sekunder ialah bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer¹⁴, dalam tulisan ini beberapa diantaranya yakni buku, jurnal, berita, dan karya-karya tulis lainnya terkait isu kepailitan badan hukum koperasi. Data-data sebagaimana dimaksud diperoleh dengan teknik pengumpulan data studi kepustakaan, hal mana keberadaannya akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Karakteristik Badan Hukum Koperasi Indonesia

Menurut Mohammad Hatta, koperasi merupakan usaha bersama untuk memperbaiki keadaan kehidupan ekonomi berdasarkan prinsip tolong menolong. Secara harfiah, koperasi berasal dari bahasa Inggris “*Co-Operation*” yakni “*Co*” berarti bersama dan “*Operation*” berarti bekerja. *Cooperation* (ko-operasi) kemudian dibakukan ke dalam bahasa Indonesia menjadi koperasi yang berarti bekerjasama.¹⁵ Sementara itu, sebagaimana disinggung sebelumnya, bahwa merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1992, Koperasi didefinisikan sebagai “*badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi*

¹² Sri Mamudji Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2007), 13.

¹³ Sudjana, “Progresivitas Perlindungan Terhadap Pencipta Dalam Mendorong Ekonomi Kreatif Di Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. Juli (2020): 86.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ H.A. Tulus Sartono, “Revitalisasi Kaidah Koperasi Dalam Sistem Ekonomi Kerakyatan,” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Universitas Diponegoro* 39, no. 3 (2010): 246.

sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan.”¹⁶ Dalam hal ini, berdasarkan rumusan dalam pasal tersebut tersebut, dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur pengertian koperasi antara lain:¹⁷

1. Koperasi ialah badan usaha bukan organisasi masyarakat (ormas);
2. Pendiri/ pemilik koperasi adalah orang perorangan atau badan hukum koperasi;
3. Koperasi bekerjasama berdasarkan prinsip-prinsip koperasi dan asas kekeluargaan;
4. Koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat.

Koperasi diselenggarakan dengan berlandaskan pada Pancasila, UUD 1945, serta asas kekeluargaan. Sementara tujuan koperasi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU No. 25 Tahun 1992 tidak lain ialah untuk memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tata perekonomian nasional guna mewujudkan masyarakat yang maju, adil, dan makmur.¹⁸ Lebih lanjut, Herman Suryokumoro dan Hikmatul Ula berpendapat bahwa karakteristik koperasi antara lain meliputi:¹⁹

1. Koperasi merupakan perkumpulan orang-orang, akan tetapi juga merupakan persekutuan sosial;
2. Keanggotaan koperasi bersifat sukarela dan terbuka (dalam hal ini kata “terbuka” dimaknai sebagai tidak ada istilah rahasia diantara sesama anggota);
3. Tujuan koperasi adalah mempertinggi kesejahteraan anggota-anggota dengan cara berkerja sama secara kekeluargaan.

Koperasi sejatinya memang merupakan salah satu bentuk pengimplementasian ekonomi kerakyatan sistematis yang berupaya mengoreksi struktur perekonomian bercorak kapitalis akibat pengalaman penjajahan masa lalu yang pernah dialami bangsa Indonesia.²⁰ Konsep koperasi

yang didasarkan pada asas kekeluargaan dan prinsip gotong royong sendiri pada dasarnya erat kaitannya dengan nilai-nilai yang dimiliki dan menjadi ciri khas dari masyarakat Indonesia.

Menurut Sri Edi Sawasono, pemaknaan jiwa koperatif yang berdasar pada asas kekeluargaan yakni dilakukan dengan menghayati konsep *triple-co* yang meliputi konsep *co-ownership* (kepemilikan bersama), *co-determination* (kesetaraan dalam membentuk keputusan), dan *co-responsibility* (kesertaan dalam bertanggung jawab).²¹ Sementara itu, Molly Bondan berpendapat bahwa asas kekeluargaan pada dasarnya memiliki 2 (dua) macam sifat sekaligus, yakni di satu pihak mengandung mengandung nilai sama rata, sama rasa, persaudaraan dan demokorasi diantara anggotanya. Di sisi lain, ia juga mengandung nilai tanggung jawab dari pemimpin terhadap anggota dan setiap anggota terhadap seluruh keluarganya terhadap masyarakat luar.²² Lebih lanjut, pengimplementasian konkrit atas asas kekeluargaan dalam koperasi sendiri sebagaimana diterangkan Indra Afrita dan Yalid yang mengutip pendapat Ildaini Idrus, Ketua Koperasi Wanita Beringin, ialah bahwa “*koperasi sebagai usaha bersama harus mencerminkan ketentuan-ketentuan, seperti lazimnya dalam suatu kehidupan keluarga. Di dalam suatu keluarga tampak bahwa segala sesuatu yang dikerjakan secara bersama-sama ditujukan untuk kepentingan bersama seluruh anggota keluarga*”.²³ Sejalan dengan adanya pandangan-pandangan tersebut, Rachmat Suharto berpendapat bahwa koperasi pada dasarnya memiliki 2 (dua) dimensi yaitu dimensi sosial dan dimensi ekonomi yakni guna mencapai kesejahteraan melalui kerjasama dan kegotongroyongan yang bekerja berdasarkan landasan idil, landasan struktural, dan landasan operasional.²⁴

Lebih lanjut, ditinjau dari segi struktur kelembagaan, berdasarkan UU No. 25 Tahun 1992 diterangkan bahwa perangkat organisasi koperasi terdiri dari 3 (tiga) bagian yakni rapat

16 Indonesia, *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia*, Ps. 1 ayat (1).

17 Herman Suryokumoro and Hikmatul Ula, *Koperasi Indonesia Dalam Era MEA Dan Ekonomi Digital*, Pertama. (Malang: UB Press, 2020), 8.

18 Indonesia, *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia*, Ps. 2 jo. Ps.3.

19 Suryokumoro and Ula, *Koperasi Indonesia Dalam Era MEA Dan Ekonomi Digital*, 9.

20 Zain, “Politik Hukum Koperasi Di Indonesia (Tinjauan Yuridis Historis Pengaturan Perkoperasian

Indonesia),” 161.

21 Indra Afrita and Yalid, “Asas Kekeluargaan Sebagai Nilai Konstitusional Dalam Koperasi Dan Perseroan Terbatas,” *Jurnal Hukum Respublica* 13, no. 2 (2014): 214.

22 Ibid., 212.

23 Ibid.

24 Suharto, “Karakteristik Kepailitan Badan Hukum Koperasi,” 5.

anggota, pengurus, dan pengawas koperasi. Rapat anggota merupakan pemegang kekuasaan tertinggi koperasi yang harus diselenggarakan minimal satu kali dalam setahun. Rapat anggota memiliki kewenangan untuk meminta hak dan pertanggungjawaban terhadap pengurus dan pengawas koperasi, menetapkan kebijakan koperasi, anggaran dasar, serta hal-hal lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU No. 25 Tahun 1992. Perangkat berikutnya adalah pengurus koperasi. Pengurus koperasi dipilih dari dan oleh anggota koperasi melalui rapat anggota. Pengurus merupakan pemegang kuasa rapat anggota koperasi dan bertanggungjawab terhadap seluruh penyelenggaraan kegiatan pengelolaan koperasi atau usahanya kepada rapat anggota atau rapat anggota luar biasa. Lebih lanjut, pengawas koperasi. Sebagaimana pengurus, pengawas koperasi juga dipilih dari dan oleh anggota koperasi. Dalam hal ini tugas utama dari pengawas ialah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan koperasi. Keberadaan pengawas koperasi ini penting guna memastikan sistem *check and balance* dalam struktur organisasi koperasi berjalan lancar.²⁵

Selayaknya badan usaha lainnya, badan usaha koperasi juga dapat dibubarkan. Merujuk pada Pasal 46 UU No. 25 Tahun 1992 dinyatakan bahwa pembubaran koperasi dapat dilakukan berdasarkan keputusan rapat anggota atau keputusan pemerintah. Adapun keputusan pembubaran oleh pemerintah sendiri dapat dilakukan apabila 1) terdapat bukti bahwa koperasi yang bersangkutan tidak memenuhi ketentuan Undang-Undang, 2) kegiatannya bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau kesusilaan, atau 3) kelangsungan hidupnya tidak dapat lagi diharapkan.²⁶ Adanya putusan pailit merupakan salah satu dasar untuk menentukan pembubaran koperasi atas alasan kelangsungan hidupnya tidak dapat lagi diharapkan ini. Adapun sebagai catatan, apabila terjadi pembubaran, anggota koperasi hanya menanggung kerugian sebatas simpanan

pokok²⁷, simpanan wajib²⁸, dan modal penyertaan yang dimilikinya. Dalam hal ini, modal pinjaman koperasi dan anggota tidaklah termasuk dalam kerugian yang ditanggung oleh anggota koperasi.²⁹

B. Konstruksi Hukum Kepailitan Badan Hukum Koperasi

Secara etimologi, kepailitan berasal dari kata “pailit” yang diambil dari bahasa perancis “*faillite*” yang mengandung arti pemogokan atau kemacetan pembayaran.³⁰ Merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (“UU No. 37 Tahun 2004”) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan kepailitan adalah “*sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini*”.³¹ Kepailitan merupakan sita umum atas seluruh harta debitor yang dinyatakan pailit, yakni baik terhadap harta yang ada pada waktu pernyataan pailit, maupun yang diperoleh pada saat kepailitan berlangsung untuk kepentingan semua kreditor.³² Pengertian pailit tidaklah sama dengan terminologi bangkrut. Bangkrut lebih cenderung kepada kondisi di mana

25 Dian Cahyaningrum, “Bentuk Badan Hukum Koperasi Untuk Menjalankan Kegiatan Usaha Perbankan,” *Negara Hukum* 8, no. 1 (2017): 8–9.

26 Indonesia, *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia*, Ps.47.

27 “Simpanan pokok adalah sejumlah uang yang sama banyaknya yang wajib dibayarkan oleh anggota kepada Koperasi pada saat masuk menjadi anggota. Simpanan pokok tidak dapat diambil kembali selama yang bersangkutan masih menjadi anggota”, Indonesia, “Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia”, Penjelasan Ps. 41 ayat (2) huruf a.

28 “Simpanan wajib adalah jumlah simpanan tertentu yang tidak harus sama yang wajib dibayar oleh anggota kepada Koperasi dalam waktu dan kesempatan tertentu. Simpanan wajib tidak dapat diambil kembali selama yang bersangkutan masih menjadi anggota.”, Indonesia, “Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia”, Penjelasan Ps. 41 ayat (2) huruf b.

29 Cahyaningrum, “Bentuk Badan Hukum Koperasi Untuk Menjalankan Kegiatan Usaha Perbankan”, hlm.9.

30 Susanti Adi Nugroho, *Hukum Kepailitan Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya* (Jakarta: Pranadamedia Group, 2018), 19.

31 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, 2004, Ps. 1 ayat (1).

32 M. Beni Kurniawan, “Redefinisi Tanggung Jawab Negara Dalam Kasus Kepailitan PT Istaka Karya Ditinjau Dari Three Keywords Theory,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 3 November 2017 (2017): 250.

suatu badan usaha terus menerus mengalami kerugian sehingga berpotensi gulung tikar, unsur utama dari kebangkrutan ialah kerugian. Di sisi lain, kepailitan dapat terjadi pada perusahaan yang tidak mengalami kerugian dan kondisi keuangannya masih sehat, unsur utama dalam kepailitan adalah adanya suatu utang.³³

Menurut Levinthal semua hukum kepailitan sejatinya memiliki 3 (tiga) tujuan umum. Pertama, yakni bahwa hukum kepailitan bertujuan untuk mengamankan dan membagi hasil penjualan harta milik debitor secara adil kepada krediturnya. Kedua, kepailitan bertujuan untuk mencegah debitor yang insolven tidak merugikan kreditornya, dan Ketiga, hukum kepailitan bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada debitor yang beritikad baik dari pada krediturnya.³⁴

Di Indonesia, hukum kepailitan dibuat sebagai pelaksana dari ketentuan Pasal 1131 dan Pasal 1132 KUH Perdata. Ketentuan Pasal 1131 KUH Perdata mengatur bahwa “*Segala kekayaan Debitor, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang telah ada maupun yang masih akan ada di kemudian hari, merupakan jaminan untuk semua perikatannya*”. Sementara dalam Pasal 1132 KUH Perdata dinyatakan bahwa “*Segala harta kekayaan Debitor menjadi jaminan bersama-sama bagi semua Krediturnya; penjualan segala harta kekayaan Debitor dibagi-bagi menurut keseimbangan, yakni menurut besar kecilnya piutang kreditur, kecuali di antara para kreditur ada alasan-alasan yang menurut hukum sah untuk dilakukan*”. Berkaitan dengan hak-hak tersebut, menurut Sutan Remy Sjahdeini, untuk menghindarkan para kreditur saling berebut dan mendahului dalam menguasai dan menjual aset debitor maka dibuatlah Undang-Undang Kepailitan.³⁵

Adapun dalam perkembangannya, M. Hadi Subhan menerangkan bahwa dalam konteks hukum Indonesia kepailitan kerap dipergunakan sebagai suatu alat atau instrumen hukum bagi orang atau perusahaan yang gagal dalam membayar kewajiban utangnya. Kegagalan ini sendiri

dapat dikarenakan faktor kesulitan keuangan atau bisa jadi karena ketidakmauan debitor yang tidak terkait dengan adanya kebangkrutan, kesulitan keuangan, maupun solvabilitas aset dan keuangan. Ketidakmauan ini sendiri kemudian dapat dilatarbelakangi oleh adanya suatu itikad baik maupun itikad buruk. Dalam hal ini, beliau berpendapat bahwa politik hukum kepailitan di Indonesia lebih difungsikan sebagai mekanisme penagihan utang dan bukan mekanisme jalan keluar bagi debitor yang mengalami kesulitan keuangan.³⁶

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 menyatakan 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*”.³⁷ Berdasarkan rumusan tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat setidaknya 3 (tiga) unsur yang harus dipenuhi untuk dapat mengajukan kepailitan terhadap debitor yakni, 1) debitor memiliki 2 (dua) atau lebih kreditor, 2) debitor tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dan 3) pengajuan tersebut dilakukan oleh debitor itu sendiri atau kreditornya.

Berkaitan dengan badan hukum koperasi, baik dalam UU No. 37 Tahun 2004 maupun UU No. 25 Tahun 1992 sendiri tidaklah mengatur lebih spesifik terkait mekanisme, syarat, maupun pembatasan subyek hukum yang dapat mengajukan kepailitan terhadap koperasi. Dengan demikian, baik koperasi itu sendiri, kreditur, maupun anggota koperasi yang memiliki piutang atau berkedudukan sebagai kreditur koperasi pada dasarnya berhak dan memiliki kesempatan untuk dapat mengajukan permohonan kepailitan terhadap koperasi sepanjang syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 tersebut terpenuhi.

Adanya kemudahan untuk mengajukan permohonan pailit terhadap koperasi pada dasarnya

33 Nugroho, *Hukum Kepailitan Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, 31.

34 Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah, Asas, Dan Teori Hukum Kepailitan, Memahami Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran*, Kedua. (Jakarta: Kencana, 2016), hlm.4.

35 Ibid., hlm.5.

36 M. Hadi Subhan, “Fenomena Hukum Pengajuan Kepailitan Terhadap Pengusaha Oleh Pekerja Karena Hak Pekerja Yang Tidak Dibayar Pengusaha,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* April-Juni, no. 2 (2020): 524-526.

37 Indonesia, *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia* Ps. 2 ayat (1).

memiliki segi positif dan negatif. Segi positifnya sebagai contoh, para kreditur atau anggota koperasi (yang berada dalam kedudukan sebagai kreditur) dapat menggunakan mekanisme kepailitan sebagai salah satu instrumen untuk melakukan penagihan piutangnya terhadap koperasi yang tidak mau melakukan pembayaran utangnya dengan dasar itikad tidak baik. Kemudahan pengajuan kepailitan juga dapat mengurangi potensi praktik-praktik kecurangan yang dilakukan oleh koperasi serta lebih menjamin perlindungan terhadap piutang anggota atau nasabah koperasi yang berkedudukan sebagai kreditor. Dalam kasus Koperasi Simpan Pinjam Pandawa Mandiri Group (“KSP Pandawa Mandiri”) contohnya. Kasus bermula ketika Salman Nuryanto, selaku pimpinan dari KSP Pandawa Mandiri, menjanjikan keuntungan bunga di atas 10 persen bagi para anggota dan nasabahnya. Dalam perkembangannya terdapat persoalan likuiditas yang dihadapi koperasi tersebut. Anggota koperasi kemudian mengajukan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (“PKPU”) kepada koperasi namun pada akhirnya koperasi dinyatakan dinyatakan pailit melalui Putusan Nomor 37/Pdt-Sus-PKPU/2017/PN Niaga Jkt. Pst. Lebih lanjut, dalam perkembangannya Salman Nuryanto juga divonis Majelis Hakim telah melakukan tindak pidana menghimpun dana masyarakat tanpa izin usaha melalui Putusan Nomor 424/Pid.Sus/2017/PN.Dpk atas tindakannya tersebut. Persoalan timbul ketika aset dari KSP Pandawa Mandiri yang awalnya menjadi boedel pailit akan dirampas untuk negara akibat adanya putusan tersebut. Pihak kurator kemudian langsung mengajukan keberatan dan menggugat kasus tersebut ke Pengadilan Niaga Jakarta Pusat. Majelis Hakim dalam pengadilan pun mengabulkan gugatan kurator dan memutuskan bahwa aset KSP Pandawa Mandiri tetap menjadi boedel pailit, hal mana putusannya kembali diperkuat oleh Mahkamah Agung.³⁸ Adanya kasus tersebut pada dasarnya menunjukkan bahwa kemudahan pengajuan kepailitan terhadap koperasi dapat lebih memberikan jaminan perlindungan kepada anggota koperasi atau nasabah lainnya yang berkedudukan sebagai kreditor. Dalam hal ini, terlihat bahwa apabila pengajuan kepailitan

³⁸ Andi Saputra, “Abak Baru Sengketa Aset Koperasi Pandawa Rp 3,3 Triliun,” *DetikNews*, last modified 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4534163/babak-baru-sengketa-aset-koperasi-pandawa-rp-33-triliun>.

terhadap KSP Pandawa Mandiri tidak diajukan sebelumnya, maka besar kemungkinan bahwa para kreditor tidak akan mendapatkan pelunasan atas piutangnya oleh karena aset koperasi tersebut tentu akan menjadi barang sitaan negara.

Meskipun demikian, kemudahan pengajuan kepailitan terhadap koperasi di sisi lain juga memiliki sisi negatif, yakni salah satunya potensi menurunnya kredibilitas atau kepercayaan masyarakat terhadap badan usaha koperasi karena kerentanannya untuk diajukan pailit. Di samping itu, perlu diperhatikan pula terkait adanya risiko kerugian yang dialami oleh anggota koperasi (yang berkedudukan sebagai kreditur) dalam hal pailit dikabulkan sementara harta dan aset koperasi tidak cukup untuk membayar utangnya. Dalam Putusan No.12/ Pdt.Sus-Pailit/2017/ PN Niaga SMG terkait kasus kepailitan Kepailitan Koperasi Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah Baitul Mal Wat Tamwil Fi Sabillah (“KSP Fi Sabillah”) contohnya. Pada kasus ini, Soeparno Hadi Martono, yang merupakan anggota sekaligus nasabah dari KSP Fi Sabillah, mengajukan permohonan kepailitan terhadap koperasinya sendiri atas dasar adanya utang koperasi senilai Rp.82.177.674,- (Delapan Puluh Dua Juta Seratus Tujuh Puluh Tujuh Ribu Enam Ratus Tujuh Puluh Empat Rupiah) kepada dirinya yang belum dibayar sejak tahun 2016. Lebih lanjut, oleh karena syarat kepailitan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 UU No.37 Tahun 2004 dapat dibuktikan oleh pemohon dengan sederhana, Majelis Hakim kemudian mengabulkan permohonan pemohon dan memutuskan bahwa KSP Fi Sabillah pailit. Adapun hal yang perlu diketahui ialah bahwa pemohon menyampaikan bahwa berdasarkan informasi dari termohon pailit diketahui bahwa sejak bulan Oktober 2016, KSP Fi Sabillah tidak dapat membayar tabungan, simpanan, pencairan deposito, tagihan bank, dan tagihan lainnya seperti gaji karyawan hingga mencapai total nilai Rp. 20.488.731.314 (Dua Puluh Milyar Empat Ratus Delapan Puluh Delapan Juta Tujuh Ratus Tiga Puluh Satu Ribu Tiga Ratus Empat Belas Rupiah). Hal yang kemudian menjadi pertanyaan ialah apakah dikabulkannya kepailitan KSP Fi Sabillah tersebut tidak merugikan para kreditor lainnya dan dapat menjamin pelunasan piutang pemohon.³⁹

³⁹ Pengadilan Negeri Niaga Semarang, *Putusan No.12/ Pdt.Sus-Pailit/2017/ PN Niaga SMG* (2017).

Berdasarkan sifat piutangnya, kreditor dalam kepailitan dapat dibagi kedalam 3 (tiga) golongan yakni kreditor separatis, kreditor preferen, dan kreditor konkuren. Kreditor separatis merupakan kreditor yang memegang jaminan kebendaan seperti Hak Tanggungan, Gadai, Hipotek, Fidusia, dan lainnya. Dalam hal ini kata separatis sendiri mengindikasikan bahwa kedudukan kreditor tersebut dipisahkan dari kreditor lainnya dalam arti bahwa kreditor dapat menjual dan mengambil hasil penjualan dari harta pailit yang sudah dijamin untuk pelunasan piutangnya. Lebih lanjut, kreditor preferen merupakan kreditor yang memiliki hak istimewa yang berasal dari Undang-Undang sehingga tingkatannya lebih tinggi dari kreditor lainnya (kreditor konkuren) semata-mata berdasarkan sifat piutangnya (Pasal 1134 KUH Perdata). Kreditor preferen memiliki hak untuk mendapat pelunasan terlebih dahulu dari hasil penjualan pailit. Adapun kreditor konkuren ialah kreditor yang tidak termasuk dalam golongan separatis atau preferen. Pelunasan piutang kreditor konkuren dicukupkan dari hasil penjualan harta pailit sesudah diambil bagian golongan seperatis dan preferen.⁴⁰

Dalam hal ini, apabila suatu koperasi dinyatakan pailit, kedudukan para anggota koperasi sebagai kreditor belumlah diatur secara spesifik dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan demikian maka para anggota koperasi tersebut dapat dikategorikan sebagai kreditor konkuren dan akan mendapatkan pembayaran secara *pari passu pro rata*. Prinsip *pari passu pro rata* pada dasarnya mengandung arti bahwa harta kekayaan debitor merupakan jaminan bersama untuk para kreditor dan hasilnya harus dibagikan secara proporsional diantara mereka, terkecuali apabila diantara para kreditor tersebut ada yang menurut undang-undang harus didahulukan pembayaran tagihannya.⁴¹ Dengan demikian maka para anggota koperasi baru akan mendapatkan pembayaran dari sisa harta pailit yang telah dibagikan kepada kreditor separatis dan kreditor preferen terlebih dahulu. Apabila dikaitkan dengan kasus Putusan No.12/ Pdt.

Sus-Pailit/2017/ PN Niaga SMG, maka dapat disimpulkan bahwa pemohon termasuk golongan kreditor konkuren yang baru akan mendapatkan pembayaran terakhir (dari sisa harta pailit) secara proporsional. Dalam hal harta atau aset KSP Fi Sabillah tidak cukup untuk menutupi utangnya, hal tersebut tentu akan merugikan pemohon dan para kreditor konkuren lainnya. Terlebih, dalam konstruksi badan usaha koperasi simpan pinjam, ketiadaan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) juga membuat posisi atau jaminan pengembalian dana anggota koperasi menjadi lebih rentan.

C. Pengajuan Kepailitan Badan Hukum Koperasi oleh Anggota Koperasinya sendiri

Sebagaimana disinggung sebelumnya bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004, anggota koperasi berhak untuk melakukan pengajuan permohonan pailit terhadap koperasi. Meskipun ditinjau dari segi legalitas kebolehan tersebut sah adanya, namun dari segi konseptual pengaturan tersebut dirasa kurang tepat dengan beberapa pertimbangan diantaranya:

Pertama, anggota koperasi adalah pemilik koperasi itu sendiri. Ketentuan Pasal 17 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1992 dengan tegas menyatakan bahwa "*Anggota Koperasi adalah pemilik dan sekaligus pengguna jasa Koperasi*".⁴² Kepemilikan anggota koperasi terhadap koperasi tidak lain didasarkan pada alasan logis bahwa pembentukan suatu badan koperasi didasari dari keberadaan para anggotanya sendiri serta bahwa tujuan utama dari koperasi ialah untuk memajukan kesejahteraan anggotanya.⁴³ Sebagai pemilik, tentu sudah sewajarnya anggota koperasi memperoleh manfaat-manfaat atau keuntungan-keuntungan dari koperasi sebagaimana tujuan pendiriannya. Akan tetapi perlu diingat bahwa sebagai pemilik, anggota koperasi tentunya juga memiliki kewajiban dan tanggungjawab menanggung potensi risiko terhadap penyelenggaraan kegiatan usaha koperasi.⁴⁴

42 Indonesia, *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia* Ps. 17 ayat (1).

43 *Ibid.*, Ps.3.

44 Firdaus Putra, "Darurat Lembaga Penjamin Simpanan Koperasi," *Kompas*, last modified 2021, accessed March 16, 2022, <https://money.kompas.com/read/2021/06/14/111100426/darurat-lembaga-penjamin-simpanan-bagi-koperasi?page=all>, diakses pada 16 Maret 2022.

40 Sri Redjeki Slamet, "Perlindungan Hukum Dan Kedudukan Kreditor Dalam Hal Terjadi Kepailitan Terhadap Debitor," *Lex Jurnalica* 13, no. 2 (2016): 104-114, hlm.109-110.

41 M. Hadi Subhan, *Hukum Kepailitan, Prinsip, Norma, Dan Praktik Di Peradilan*, 4th ed. (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm.29.

Ketentuan Pasal 20 ayat (1) huruf (b) UU No. 25 Tahun 1992 menyatakan bahwa “*Setiap anggota mempunyai kewajiban berpartisipasi dalam kegiatan usaha yang diselenggarakan oleh Koperasi*”.⁴⁵ Pengaturan tersebut kemudian kembali disinggung dalam penjelasan Pasal 17 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1992 yang menyebutkan bahwa sebagai pemilik dan pengguna jasa koperasi anggota berpartisipasi aktif dalam kegiatan koperasi. Salah satu bentuk partisipatif anggota koperasi dapat dilakukan melalui instrumen perangkat organisasi berupa “Rapat Anggota”. Rapat Anggota sendiri merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam koperasi.⁴⁶ Dalam hal ini merujuk pada Pasal 23 UU No. 25 Tahun 1992 diterangkan bahwa Rapat Anggota diselenggarakan guna menetapkan:

- a. “Anggaran Dasar;
- b. kebijaksanaan umum dibidang organisasi manajemen, dan usaha Koperasi;
- c. pemilihan, pengangkatan, pemberhentian Pengurus dan Pengawas;
- d. rencana kerja, rencana anggaran pendapatan dan belanja Koperasi, serta pengesahan laporan keuangan;
- e. *pengesahan pertanggungjawaban Pengurus dalam pelaksanaan tugasnya;*
- f. *pembagian sisa hasil usaha;*
- g. *penggabungan, peleburan, pembagian, dan pembubaran Koperasi.*”⁴⁷

Meskipun demikian perlu dipahami bahwa kewenangan rapat anggota sejatinya lebih luas dibanding hal-hal tersebut diatas. Dalam hal ini, luas kewenangan rapat anggota dapat diatur dan disepakati secara bersama-sama oleh anggota dan dituangkan dalam Anggaran Dasar koperasi bersangkutan.⁴⁸ Pelaksanaan rapat anggota dihadiri oleh anggota dengan sistem pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Apabila dalam suatu rapat tidak dicapai melalui musyawarah, maka pengambilan keputusan diambil melalui pemungutan suara

45 Indonesia, *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia*, Ps. 20 ayat (1).

46 *Ibid.*, Ps.22 ayat (1).

47 *Ibid.*, Ps.23.

48 Myra Rosana, “Konsep Hukum Koperasi Modern Bagi Koperasi Sebagai Organisasi Perusahaan Berstatus Badan Hukum Sempurna,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan Edisi Khusus Dies Natalis 85 Tahun FHUI* (2009): 211.

dimana setiap anggota diberikan hak satu suara.⁴⁹

Pengaturan yang demikian menunjukkan bahwa tidak hanya sebatas berpartisipasi, kesempatan anggota dalam menentukan arah kebijakan usaha koperasi juga cukup terbuka melalui adanya perangkat “Rapat Anggota”. Dalam pelaksanaannya, pengelolaan koperasi dan usahanya pada dasarnya memang diselenggarakan oleh Pengurus, akan tetapi perlu diingat bahwa Pengurus juga dipilih dari dan oleh anggota.⁵⁰ Dengan demikian, melihat peranan dan kedudukan anggota koperasi sebagai pemilik sekaligus pengguna jasa koperasi tersebut, manakala suatu koperasi mengalami kesulitan keuangan atau hambatan likuiditas dalam membayar kewajiban utang kepada anggotanya sendiri terlebih akibat adanya kondisi pandemi, maka seyogyanya terdapat rasa solidaritas yang diberikan oleh anggota koperasi untuk tidak langsung mengajukan kepailitan terhadap koperasinya sendiri melainkan berusaha menyelesaikannya secara kekeluargaan. Hal ini mengingat bahwa budaya koperasi pada hakekatnya adalah kerjasama saling membantu (*mutual aid*), yang antara lain melingkupi sikap solidaritas untuk saling membantu, saling ketergantungan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan.⁵¹

Di sisi lain, apabila kondisi kesulitan keuangan koperasi memang tidak dapat diharapkan lagi dan koperasi bermaksud memailitkan dirinya sendiri, maka keputusan memailitkan koperasi tersebut seyogyanya juga dilakukan dengan berdasarkan keputusan bersama melalui rapat anggota terlebih dahulu. Hal ini mengingat bahwa salah satu prinsip koperasi sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1992 ialah pengelolaan koperasi dilakukan secara demokratis dimana pengelolaan dilakukan atas kehendak dan keputusan para anggota. Para anggota itulah yang memegang dan melaksanakan kekuasaan tertinggi

49 Indonesia, *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia*, Ps.24. Sebagai catatan, “Hak suara dalam Koperasi Sekunder dapat diatur dalam Anggaran Dasar dengan mempertimbangkan jumlah anggota dan jasa usaha Koperasi - anggota secara berimbang”.

50 *Ibid.*, Ps.29.

51 Suarny Amran, “Filsafat Koperasi Dalam Rangka Penguatan Hukum Koperasi Di Indonesia,” in *Koperasi: Filasafat, Hukum, Strategi, Dan Kinerja* (Sumedang: Institut Manajemen Koperasi Indonesia (IKOPIN), 2020), 5.

dalam Koperasi.⁵²

Lebih jauh dalam hal ini dapat dibandingkan bahwa dalam konstruksi badan usaha berupa Perseroan Terbatas (PT), apabila suatu PT bermaksud untuk memailitkan dirinya sendiri maka keputusan tersebut harus didasarkan pada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Merujuk pada Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“UU No. 40 Tahun 2007”) diterangkan bahwa RUPS pengajuan pailit perseroan dapat dilangsungkan apabila rapat tersebut dihadiri atau diwakili 3/4 (tiga perempat) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara. Keputusan RUPS tersebut adalah sah apabila disetujui paling sedikit 3/4 (tiga perempat) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum yang lebih besar.⁵³ Adapun dalam ayat (2) ditentukan bahwa apabila kuorum rapat tersebut tidak tercapai, maka dapat diadakan RUPS yang kedua.⁵⁴ Adanya pengaturan yang demikian menunjukkan bahwa pengajuan kepailitan terhadap diri sendiri dalam konstruksi PT pun harus dilakukan atas keputusan bersama dan tidak boleh dilakukan hanya atas inisiatif sejumlah pihak semata.

Kedua, koperasi merupakan badan usaha yang memiliki karakteristik khas. Sebagaimana disinggung dimuka bahwa koperasi merupakan badan usaha dengan karakteristik khusus yang berlandaskan pada asas kekeluargaan dan menjadi salah satu bagian dari gerakan ekonomi kerakyatan yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Dimensi ekonomi dan sosial koperasi telah menempatkan koperasi sebagai suatu badan usaha yang dianggap lahir dari nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yakni kekeluargaan dan kegotongroyongan, yakni baik dimulai dari segi permodalan hingga pada pertanggungjawaban atas segala penyelenggaraan kegiatan koperasi.⁵⁵

Meskipun demikian, sebagaimana disampaikan oleh Rachmat Suharto, realitas pemailitan koperasi di Indonesia pada beberapa

tahun terakhir justru menunjukkan bahwa kepailitan menyisakan masalah bagi para anggota dan seakan menjauhkan para anggota dari tujuan utama pembentukan koperasi bersangkutan. Kepailitan yang ada pada saat ini berasal dari hukum barat, padahal suatu ketentuan yang akan diberlakukan dalam suatu wilayah hukum seharusnya dibuat bersesuaian dengan nilai-nilai intrinsik yang terdapat di masyarakat.⁵⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 dapat disimpulkan hanya butuh dua syarat untuk mengajukan kepailitan terhadap koperasi yakni 1) koperasi memiliki dua atau lebih kreditor dan 2) koperasi tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih. Dengan demikian dapat dikonstruksikan bahwa seorang anggota koperasi yang merasa piutangnya belum dilunasi oleh koperasi pun dapat saja mengajukan kepailitan terhadap koperasi sepanjang syarat-syarat tersebut terpenuhi. Hal demikian sebenarnya memang sah untuk dilakukan namun seakan menjadi tidak sejalan dengan asas kekeluargaan dan prinsip demokratis yang dianut oleh koperasi.

Sebagaimana disinggung dalam pembahasan sebelumnya, M. Hadi Subhan menerangkan bahwa politik hukum kepailitan di Indonesia kini lebih difungsikan sebagai mekanisme penagihan utang dan bukan mekanisme jalan keluar bagi debitor yang mengalami kesulitan keuangan.⁵⁷ Oleh karenanya politik hukum yang demikian rasanya kurang tepat apabila dipergunakan oleh anggota koperasi terhadap koperasinya sendiri yang merupakan badan usaha yang tidak hanya berdimensi ekonomi namun juga berdimensi sosial. Berkaitan dengan hal tersebut, Rachmat Suharto juga berpendapat bahwa keberadaan UU No. 37 Tahun 2004 belum mencerminkan substansi hukum yang menempatkan koperasi dalam karakteristik khasnya karena diberlakukan sama dengan badan hukum lain yang bersifat komersil.⁵⁸

Di sisi lain, apabila menelisik lebih jauh ketentuan syarat pailit dalam Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2004, terdapat pengaturan bahwa terhadap

52 Indonesia, *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia*, Penjelasan Ps.5.

53 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*, 2007, Ps. 89 ayat (1).

54 *Ibid.*, Ps. 89 ayat (2).

55 Suharto, “Karakteristik Kepailitan Badan Hukum Koperasi,” 11.

56 *Ibid.*, 11–12.

57 Subhan, “Fenomena Hukum Pengajuan Kepailitan Terhadap Pengusaha Oleh Pekerja Karena Hak Pekerja Yang Tidak Dibayar Pengusaha,” 524–526.

58 Suharto, “Karakteristik Kepailitan Badan Hukum Koperasi,” 2.

badan-badan usaha tertentu, pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit pada dasarnya dibatasi hanya meliputi pihak-pihak tertentu juga. Merujuk pada Pasal 2 ayat (3) UU No. 37 Tahun 2004, apabila debitor adalah bank, maka permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia. Menurut Susanti Adi Nugroho, maksud dari dilibatkannya Bank Indonesia sebagai pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit sendiri ialah guna memberikan kepastian pemberlakuan yang semestinya terhadap bank sebagai lembaga keuangan yang memiliki peranan sangat penting dan sensitif terhadap aktivitas masyarakat dan negara. Dalam hal ini, bank juga tidaklah diperkenankan untuk mengajukan kepailitan terhadap dirinya sendiri, pengaturan ini diberlakukan untuk mencegah pemegang saham atau pemilik bank berupaya untuk menghindarkan diri dari tanggung jawab terhadap kreditor maupun nasabah penyimpan dana melalui upaya kepailitan.⁵⁹

Lebih lanjut, merujuk pada Pasal 2 ayat (4) UU No. 37 Tahun 2004 dinyatakan bahwa 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 (Bapepam). Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa pengajuan kepailitan terhadap lembaga-lembaga tersebut hanya dapat diajukan oleh Bapepam karena lembaga-lembaga tersebut melakukan kegiatan yang berhubungan dengan efek dan berada di bawah pengawasan Bapepam.⁶⁰ Sebagai catatan, pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan pada tahun 2011, kewenangan Bapepam sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UU No. 37 Tahun 2004 secara otomatis menjadi beralih ke OJK.⁶¹

Sementara itu, merujuk pada Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 diatur bahwa apabila debitor adalah perusahaan asuransi,

perusahaan reasuransi, dana pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak dibidang kepentingan publik, maka permohonan pengajuan kepailitan hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Dalam bagian penjelasan pasal tersebut diterangkan bahwa “ketentuan ini diperlukan guna membangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Perusahaan Asuransi maupun Perusahaan Reasuransi sebagai lembaga pengelola dana masyarakat yang memiliki kedudukan strategis dalam pembangunan dan kehidupan perekonomian”.⁶² Ditinjau dari segi historis, keberadaan pengaturan ini sendiri muncul dalam rangka merespons kehendak kalangan perasuransian yang diprakarsai oleh Dewan Asuransi Indonesia, setelah diajukannya kasus permohonan pailit terhadap 15 (lima belas) perusahaan asuransi ke pengadilan niaga Jakarta Pusat. Pada waktu itu, legislasi yang masih dipergunakan ialah ketentuan Undang-Undang Kepailitan lama yakni UU No. 4 Tahun 1998 hal mana pasal-pasalnya belum membatasi hak kreditor maupun debitor untuk mengajukan pailit terhadap perusahaan asuransi.⁶³

Adanya pengaturan-pengaturan khusus untuk badan usaha-badan usaha tertentu tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan apakah badan hukum koperasi seyogyanya juga menjadi lembaga yang perlu mendapatkan perlakuan khusus dalam Undang-Undang Kepailitan. Dalam hal ini, Rachmat Suharto berpandangan bahwa pengajuan permohonan pailit untuk koperasi seyogyanya diberikan kepada Kementerian Koperasi. Hal ini dilakukan guna memastikan bahwa seluruh upaya pembinaan sudah dilakukan oleh pihak Kementerian Koperasi sebelum suatu koperasi dinyatakan pailit.⁶⁴ Senada dengan pendapat tersebut, menurut penulis, pengaturan mengenai kepailitan badan hukum koperasi sejatinya memang membutuhkan pengaturan yang khusus. Pengajuan kepailitan ke pengadilan niaga terhadap badan hukum koperasi seyogyanya tidak dapat dilakukan hanya oleh satu atau dua anggota koperasi melainkan harus berdasarkan musyawarah kesepakatan bersama hasil rapat anggota. Adapun

59 Nugroho, *Hukum Kepailitan Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, hlm.179-180.

60 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Penjelasan Ps. 2 ayat (4).

61 Ari Rio Pambudi, Ety Susilowati, and Hendro Saptono, “Kedudukan Otoritas Jasa Keuangan Pada Kepailitan Perusahaan Efek (Studi Kasus Kepailitan PT AAA Sekuritas),” *Diponegoro Law Journal* 5, no. 3 (2016): 3.

62 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Penjelasan Pasal 2 ayat (5).

63 Nugroho, *Hukum Kepailitan Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, 17-18.

64 Suharto, “Karakteristik Kepailitan Badan Hukum Koperasi,” 16.

dalam hal terdapat kreditor lainnya atau hanya beberapa anggota koperasi (yang berkedudukan sebagai kreditor) yang merasa dirugikan dan ingin mengajukan kepailitan terhadap koperasi, maka dalam rangka melindungi hak para anggota koperasi yang minoritas, kreditor lainnya, dan koperasi itu sendiri, pengajuan kepailitan tersebut seyogyanya mendapat persetujuan dari Kementerian Koperasi terlebih dahulu.

KESIMPULAN

Baik UU No. 37 Tahun 2004 maupun UU No. 25 Tahun 1992 tidaklah mengatur lebih spesifik terkait mekanisme maupun pembatasan subyek hukum yang dapat mengajukan kepailitan terhadap koperasi. Dengan demikian, baik koperasi itu sendiri, anggota koperasi yang berkedudukan sebagai kreditor, maupun kreditor lainnya berhak untuk mengajukan kepailitan terhadap koperasi sepanjang syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 terpenuhi. Di sisi lain, meskipun pengajuan kepailitan koperasi oleh anggotanya (yang berkedudukan sebagai kreditor) adalah sah, namun pengaturan yang demikian kuranglah sesuai dengan karakteristik koperasi di Indonesia. Adapun dasar pertimbangannya ialah bahwa anggota koperasi merupakan pemilik dari koperasi itu sendiri serta bahwa dasar utama penyelenggaraan kegiatan koperasi didasarkan pada asas kekeluargaan dan prinsip demokrasi. Dalam hal ini, politik hukum kepailitan Indonesia yang kerap lebih menekankan pada fungsi penagihan utang rasanya kurang sesuai apabila dipergunakan oleh anggota koperasi terhadap koperasinya sendiri yang merupakan badan usaha berdimensi ekonomi dan sosial. Oleh karena itu, diperlukan adanya pengaturan khusus atau pembatasan terkait subyek hukum yang dapat mengajukan kepailitan terhadap badan hukum koperasi selayaknya pengaturan badan-badan usaha lain seperti Bank, Perusahaan Efek, Perusahaan Asuransi, BUMN, dan lainnya.

SARAN

Pemerintah perlu melakukan peninjauan ulang terkait mekanisme dan/atau pembatasan subyek hukum yang dapat mengajukan kepailitan terhadap koperasi. Di samping itu, baik pemerintah maupun masing-masing koperasi juga perlu menyelenggarakan kegiatan sosialisasi dan internalisasi terkait filosofi dan nilai-nilai koperasi

bagi seluruh anggota koperasi. Hal ini agar tiap-tiap anggota memahami bahwa koperasi bukanlah entitas ekonomi semata melainkan juga sebuah entitas sosial yang dimiliki secara bersama-sama oleh seluruh anggota.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, segenap tim publikasi, serta seluruh pihak yang terlibat dalam penyusunan karya tulis ini, atas kesempatan, bantuan, dan dukungan yang telah diberikan kepada penulis.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945*, n.d.

———. *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, 2004.

———. *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*, 2007.

———. *Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Indonesia*, 1992.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Buku

Amran, Suarny. "Filsafat Koperasi Dalam Rangka Penguatan Hukum Koperasi Di Indonesia." In *Koperasi: Filasafat, Hukum, Strategi, Dan Kinerja*, 156. Sumedang: Institut Manajemen Koperasi Indonesia (IKOPIN), 2020.

Mauleny, Ariesty Tri, Achmad Sani Alhusain, Nidya Waras Sayekti, and Lisnawati. *Koperasi Dalam Sistem Perekonomian Di Indonesia*. 1st ed. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018.

Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Kepailitan Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*. Jakarta: Pranadamedia Group, 2018.

Sjahdeini, Sutan Remy. *Sejarah, Asas, Dan Teori Hukum Kepailitan, Memahami Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban*

Pembayaran. Kedua. Jakarta: Kencana, 2016.

Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2007.

Subhan. *Hukum Kepailitan, Prinsip, Norma, Dan Praktik Di Peradilan*. 4th ed. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.

Suryokumoro, Herman, and Hikmatul Ula. *Koperasi Indonesia Dalam Era MEA Dan Ekonomi Digital*. Pertama. Malang: UB Press, 2020.

Jurnal

Afrita, Indra, and Yalid. "Asas Kekeluargaan Sebagai Nilai Konstitusional Dalam Koperasi Dan Perseroan Terbatas." *Jurnal Hukum Respublica* 13, no. 2 (2014): 207–219.

Cahyaningrum, Dian. "Bentuk Badan Hukum Koperasi Untuk Menjalankan Kegiatan Usaha Perbankan." *Negara Hukum* 8, no. 1 (2017): 1–30.

Pambudi, Ari Rio, Ety Susilowati, and Hendro Saptono. "Kedudukan Otoritas Jasa Keuangan Pada Kepailitan Perusahaan Efek (Studi Kasus Kepailitan PT AAA Sekuritas)." *Diponegoro Law Journal* 5, no. 3 (2016): 1–17.

Rosana, Myra. "Konsep Hukum Koperasi Modern Bagi Koperasi Sebagai Organisasi Perusahaan Berstatus Badan Hukum Sempurna." *Jurnal Hukum dan Pembangunan Edisi Khusus Dies Natalis 85 Tahun FHUI* (2009): 201–216.

Sartono, H.A. Tulus. "Revitalisasi Kaidah Koperasi Dalam Sistem Ekonomi Kerakyatan." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Universitas Diponegoro* 39, no. 3 (2010): 246–252.

Satria, Riandy Arya, I Nyoman Putu Budiarta, and Ni Gusti Ketut Sri Astiti. "Akibat Hukum Pembubaran Koperasi Terhadap Hak Dan Kewajiban Anggota." *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 3 (2021): 466–471.

Slamet, Sri Redjeki. "Perlindungan Hukum Dan Kedudukan Kreditor Dalam Hal Terjadi Kepailitan Terhadap Debitor." *Lex Jurnalica* 13, no. 2 (2016): 104–114.

Subhan, M. Hadi. "Fenomena Hukum Pengajuan Kepailitan Terhadap Pengusaha Oleh Pekerja Karena Hak Pekerja Yang Tidak Dibayar Pengusaha." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* April-Juni, no. 2 (2020): 519–539.

Suharto, Rachmat. "Karakteristik Kepailitan Badan Hukum Koperasi." *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan* 3, no. 1 (2019).

Zain, Mochamad Adib. "Politik Hukum Koperasi Di Indonesia (Tinjauan Yuridis Historis Pengaturan Perkoperasian Indonesia)." *Jurnal Penelitian Hukum* 2, no. 3 (2015): 160–177.

Internet dan sumber lainnya

CR-27. "Upaya Memperjelas Koperasi Dalam Proses Kepailitan Dan PKPU." *Hukumonline*. Last modified 2022. Accessed March 15, 2022. <https://www.hukumonline.com/berita/a/upaya-memperjelas-koperasi-dalam-proses-kepailitan-dan-pkpu-lt61f51d9d81b69/>.

Huzaini, Moch. Dani Pratama. "Gagal Bayar Karena Pandemi, Mestikah Koperasi Menjadi Objek Pailit?" *Hukumonline*. Last modified 2020. Accessed March 20, 2022. <https://www.hukumonline.com/berita/a/gagal-bayar-karena-pandemi--mestikah-koperasi-menjadi-objek-pailit-lt5ed624eb423a2/?page=all>.

Putra, Firdaus. "Darurat Lembaga Penjamin Simpanan Koperasi." *Kompas*. Last modified 2021. Accessed March 16, 2022. <https://money.kompas.com/read/2021/06/14/111100426/darurat-lembaga-penjamin-simpanan-bagi-koperasi?page=all>.

