

KEDUDUKAN DAN KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG TENTANG LARANGAN PAILIT KEPADA PENGEMBANG (*DEVELOPER*)

Krista Yitawati*

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Madiun

Sarjiyati

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Madiun

Abstrak:

Penelitian ini mengeksplorasi dan menganalisis posisi serta kekuatan hukum dari Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung, yang mengatur mengenai larangan kebangkrutan atau Penangguhan kewajiban pembayaran utang (PKPU) yang dialami oleh pengembang (developer). Pendekatan yang diterapkan dalam studi ini adalah penelitian hukum normatif. SEMA tidak memiliki posisi dalam hirarki peraturan perundang-undangan dan hanya merupakan edaran yang ditetapkan oleh pimpinan MA dalam bentuk petunjuk, teguran, atau peringatan, dan keberlakuannya hanya mengikat bagi lembaga peradilan di bawahnya. Namun, produk hukum ini seharusnya tidak mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan mengambil keputusan atas suatu perkara. Larangan untuk mengajukan kebangkrutan dan PKPU bagi para pengembang atau developer apartemen dan rumah susun menghalangi hak kreditur atau konsumen untuk memperoleh keadilan. Sementara itu, kepailitan dan PKPU adalah sarana yang dapat membantu perusahaan-perusahaan yang sedang menghadapi kesulitan keuangan. Meski konsumen masih memiliki alternatif hukum lainnya, yaitu menggugat secara perdata, untuk memperoleh keadilan, langkah ini terasa kurang efektif mengingat jumlah konsumen perumahan yang sangat banyak. Mekanisme ini dapat merestrukturisasi utang perusahaan secara sah dan memberikan kepastian hukum bagi para kreditur.

Kata kunci : Kedudukan; Kekuatan Hukum; SEMA; Pailit; Pengembang.

Abstract:

This study explores and analyses the position and legal force of the Supreme Court Circular Letter (SEMA) issued by the Supreme Court, which regulates the prohibition of bankruptcy or suspension of debt payment obligations (PKPU) experienced by developers. The approach applied in this study is normative legal research. SEMA does not have a position in the hierarchy of laws and regulations and is only a circular issued by the leadership of the Supreme Court in the form of instructions, admonitions, or warnings, and its validity is only binding for judicial institutions under it. However, this legal product should not reduce the freedom of judges in examining and making decisions on a case. The prohibition on filing for bankruptcy and PKPU for developers of apartments and flats hinders the right of creditors or consumers to obtain justice. Meanwhile, bankruptcy and PKPU are tools that can help companies that are facing financial difficulties. Although consumers still have another legal alternative, namely civil suits, to obtain justice, this step is less effective given the large number of housing consumers. This mechanism can legally restructure the company's debt and provide legal certainty for creditor.

Keywords: Position; Legal Power; SEMA; Bankruptcy; Developer.

* Alamat korespondensi: krista@unmer-madiun.ac.id

A. Latar Belakang Masalah

Mahkamah Agung melaksanakan Rapat Pleno Kamar untuk membahas isu teknis dan non-teknis terkait peradilan yang diangkat oleh setiap kamar. Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung dihadiri oleh anggota Kamar Pidana, Perdata, Agama, Militer, Tata Usaha Negara, dan Kesekretariatan. Tujuan penelitian ini adalah rumusan hukum Kamar Perdata mengenai Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Pasca keluarnya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 03 Tahun 2023, yang dikenal sebagai SEMA, melarang PKPU atau Pailit terhadap pengembang atau developer, perdebatan mengenai pembuktian sederhana, yang merupakan aspek krusial dari pengajuan PKPU dan Pailit, semakin meningkat. Dalam SEMA Nomor 03 Tahun 2023, huruf B butir 2 Pasal 2 menyebutkan:

“Permohonan pernyataan pailit maupun PKPU terhadap pengembang (developer) apartment dan/atau hunian susun tidak memenuhi kriteria sebagai pembuktian yang mudah sesuai dengan penjelasan pada Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 mengenai Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.”

Pasal 1 angka 1 dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 mengenai Rumah Susun menjabarkan pengertian Rumah Susun. Berdasarkan regulasi ini, rumah susun merupakan suatu bangunan bertingkat yang didirikan dalam suatu lingkungan yang terorga-

nisir, baik secara horizontal maupun vertikal, dan terdiri dari unit-unit yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah.. Tempat tinggal adalah salah satu aspek terpenting bagi masyarakat.¹ Namun, perumahan adalah kumpulan hunian yang merupakan bagian dari pemukiman, baik di perkotaan maupun pedesaan, yang dilengkapi dengan infrastruktur, sarana, dan utilitas umum sebagai upaya untuk memastikan bahwa setiap orang memiliki tempat tinggal yang layak.² Kebutuhan dasar manusia seperti perumahan dan pemukiman sangat memengaruhi karakter bangsa.³

Seseorang perlu dapat memperlihatkan bahwa dirinya adalah pemilik yang sah dari unit apartemen atau hunian susun tersebut. Oleh karena itu, setiap calon pembeli diwajibkan untuk memeriksa dengan rinci bukti kepemilikannya. Pasal 47 dan 48 serta Pasal 1 angka 11 dan 12 dari Undang-Undang Rumah Susun mengatur bukti kepemilikan untuk apartemen atau hunian susun ini. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, Sertifikat Hak Milik (SHM) atau Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) adalah bukti kepemilikan yang sah dan diakui oleh hukum. Sebagaimana dinyatakan dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2016, pembeli bisa memperoleh hak atas tanah berdasarkan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) hanya jika mereka telah menguasai objek jual beli serta telah membayar lunas harga tanah. Berdasarkan ketentuan SEMA, setelah PPJB ditandatangani dan pembeli unit

¹ Syamsudin, M., & Ramadani, F. A., 2018, Legal Protection for Consumers in Term of, *Jurnal Yudisial*, 11(1), p. 91-112.

² Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman

³ Arie S Hutagalung, 2007, *Condominium dan Permasalahannya*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI

apartemen atau rumah susun telah membayar penuh untuk bangunannya, kepemilikan berpindah dari developer kepada pembeli.

PPJB dapat digunakan sebagai bukti kepemilikan dalam sengketa yang melibatkan pemilik unit apartemen atau rumah susun. Namun, apabila pengembang apartemen atau rumah susun mengalami kebangkrutan atau tidak memiliki dana, hal ini dapat menjadi masalah. Pasal 21 Undang-Undang Kepailitan, semua aset debitor akan masuk ke dalam budel pailit ketika perusahaan dinyatakan bangkrut. Pemilik unit apartemen atau rumah susun yang belum memiliki SHM atau SKBG menghadapi dua kendala utama. Pertama-tama, unit-unit apartemen atau rumah susun yang diperoleh dari pengembang akan dimasukkan ke dalam harta pailit. Situasi ini timbul karena kemungkinan besar kurator akan memasukkan semua unit apartemen atau rumah susun yang belum memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) yang diberikan oleh pengembang ke dalam harta pailit.

SEMA mengatur pemilik unit apartemen atau rumah susun telah menandatangani PPJB, membayar lunas, dan memiliki otoritas atas unit apartemen atau rumah susun, Undang-Undang Rumah Susun menetapkan bahwa pemilik baru harus memiliki SHM dan/atau SKBG. Kemudian berkaitan dengan penerbitan SHM dan/atau SKBG. Untuk mendapatkan bukti kepemilikan, pemilik perlu menandatangani AJB bersama developer, yang juga berfungsi sebagai pengembang. Jika pengembang pailit, mereka tidak dapat bertindak atas nama mereka, termasuk menan-

datangani AJB. Berdasarkan penjelasan di atas, individu yang dengan menandatangani PPJB dan melakukan pembayaran untuk harga unit yang ditawarkan oleh pengembang, seseorang dapat diakui sebagai pemilik unit apartemen atau rumah susun sesuai dengan SEMA.. Namun, bukti yang paling valid untuk kepemilikan unit apartemen adalah SHM atau SKBG.

Pengembang properti, atau lebih dikenal sebagai pengembang real estate, adalah istilah yang merujuk pada entitas hukum yang berfokus pada pembangunan perumahan. Menurut Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 mengenai Ketentuan Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, perusahaan yang bergerak di sektor perumahan merupakan suatu badan yang terlibat dalam pembangunan hunian dari berbagai tipe dan dalam jumlah besar di atas lahan yang merupakan bagian dari kawasan permukiman, lengkap dengan sarana dan prasarana lingkungan.

Aktivitas seperti perencanaan, konstruksi, penguasaan dan pengelolaan, pemeliharaan, serta pengendalian dan sistem pembiayaan adalah contoh kegiatan yang dapat dilakukan oleh pengembang dalam menjalankan usaha hunian vertikal.⁴ Dalam era modern ini, pertumbuhan populasi yang terus meningkat tentu akan memengaruhi kebutuhan akan tempat tinggal. Namun, penambahan jumlah penduduk tidak sebanding dengan ketersediaan lahan. Kebutuhan tempat tinggal akan terus meningkat seiring dengan bertambahnya populasi, namun sayangnya, lahan yang tersedia semakin terbatas.

⁴ E.M.Saputri,; Waspiah; & Arifin, R, 2019, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Hal Pengembang (Developer)

Banyak pengembang yang beralih ke pembangunan rumah susun atau apartemen sebagai alternatif penyelesaian masalah tersebut.⁵

Apartemen atau rumah susun merupakan struktur bertingkat yang dibangun dalam suatu komunitas dan terdiri dari komponen-komponen yang diatur secara fungsional baik secara horizontal maupun vertikal. Rumah susun atau apartemen adalah gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu kawasan yang terdiri dari unit-unit yang disusun secara fungsional baik secara horizontal maupun vertikal. Unit-unit ini dapat dimiliki dan digunakan secara mandiri, khususnya dalam konteks tempat tinggal yang memiliki bagian-bagian yang sama, fasilitas bersama, dan lahan bersama.⁶ Perusahaan pengembang apartemen dituntut untuk merencanakan, membangun, memelihara, dan mengelola hunian agar dapat menghasilkan keuntungan melalui penjualan atau pengelolaan apartemen tersebut.⁷

Pengembang berhasil menyelesaikan pembangunan apartemen dengan cepat dan efisien. Namun, beberapa pengembang mengalami hambatan dalam pelaksanaan proyek, terutama yang disebabkan oleh masalah finansial atau ketidakmampuan

untuk melunasi utang sebelum proyek selesai. Salah satu faktor pendorong utamanya adalah adanya hambatan dalam aliran kas (baik yang berasal dari perusahaan atau karena niat jahat), atau mungkin perusahaan mengalami penurunan yang mengakibatkan pengembang tidak dapat memenuhi kewajiban yang telah jatuh tempo, seperti pinjaman kepada bank, gaji karyawan, dan layanan pembangunan..⁸ Apabila pengembang tidak dapat memenuhi kewajibannya untuk mitigasi risiko, potensi risiko yang dihadapi konsumen akan sangat tinggi. Kontrak yang mengikat selanjutnya menentukan kewajiban dan hak masing-masing pihak dalam transaksi jual beli.⁹

Salah satu solusi untuk mengatasi permasalahan yang ada adalah dengan menunda pembayaran utang atau bahkan mengalami kebangkrutan. Ketika pengembang pailit, konsumen berada dalam posisi yang dirugikan, karena mereka berisiko tidak mendapatkan apartemen yang dijanjikan dan mungkin juga kehilangan uang yang telah dibayarkan.¹⁰ Kebangkrutan terjadi ketika debitur, dalam hal ini adalah pengembang, tidak mampu membayar kepada kreditornya (konsumen unit apartemen).¹¹

⁵ Urip Santoso, 2016, *Hukum Perumahan*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group

⁶ Richard Eddy, 2010, *Aspek Legal Properti-Teori, Contoh, dan Aplikasi*, Yogyakarta : Andi Offset

⁷ Risquanty, C. D, 2022, Akibat Hukum Kepailitan Bagi Pengembang Terhadap Pembeli (Konsumen) Satuan Rumah Susun (Apartemen), *Sournal Education and Development*, 10(3), p.34-38

⁸ Saputri, E.M.; Waspijah; & Arifin, R, 2019, Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Hal Pengembang (Developer)

Apartemen Dinyatakan Pailit, *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol 2 No. 2

⁹ Giovana, N. P. T, 2019, Komitmen Tetap Perjanjian Jual Beli (PPJB) di Unit Pembelian Rumah Susun Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Konsumen, *Substantive Justice Jurnal Hukum Internasional*, 2(1), 21-30

¹⁰ Reinaldo, E, 2022, Aspek Hukum Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Kos Dan Kuasa Jual. *Jurnal Wacana Hukum Dan Sains*, 18(1)

¹¹ M. Hadi Shubhan, 2015, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, Dan Praktik Di*

Berdasarkan keadaan di atas, penulis merumuskan masalah mengenai kedudukan dan kekuatan hukum Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang dikeluarkan Mahkamah Agung yang mengatur tentang larangan PKPU atau Pailit kepada pengembang (*developer*) dan bentuk perlindungan hukum bagi konsumen properti akibat dikeluarkannya SEMA tentang larangan PKPU atau Pailit kepada pengembang (*developer*).

B. Metode Penelitian

Studi ini memanfaatkan pendekatan penelitian hukum normatif, yang menunjukkan bahwa penelitian ini bersifat doktrinal atau hukum murni, dengan fokus utama pada dokumen-dokumen hukum serta sumber-sumber literatur.¹² Metode penelitian hukum normatif diterapkan untuk mengidentifikasi hukum spesifik yang paling sesuai untuk menyelesaikan masalah hukum tertentu.¹³ Tujuannya adalah untuk memperoleh data hukum dan menganalisis otoritas hukum dari Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang mengatur pelarangan PKPU atau kepailitan terhadap para pengembang (*developer*). Selain itu, SEMA juga mengatur perlindungan bagi konsumen properti dari larangan PKPU atau kepailitan yang terkait dengan pengembang.

Ada dua pendekatan diterapkan disini: pendekatan hukum (*Statutory Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekat

an hukum melibatkan semua regulasi dan ketentuan hukum yang berkaitan dengan masalah hukum yang diuraikan.¹⁴ Peraturan perundang-undangan yang mengatur situasi yang sedang berlangsung. Dalam penelitian ini, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang serta Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 03 Tahun 2023 yang melarang PKPU atau kepailitan terhadap pengembang digunakan. Setelah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual diterapkan. Pendekatan konseptual bersumber dari sudut pandang dan teori yang ada dalam bidang ilmu hukum.¹⁵

Sumber daya penelitian diperlukan untuk menyelesaikan problematika konstruksi. Dokumen hukum primer dan sekunder adalah dua kategori sumber yang dimaksud.

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan dokumen hukum yang memiliki otoritas, atau kuasa, untuk melaksanakan suatu hal. Undang-undang, dokumen resmi atau berita acara yang berkaitan dengan proses legislasi, serta keputusan pengadilan adalah contoh dokumen hukum utama. Sumber dokumen hukum primer yang dimanfaatkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Peradilan, Jakarta: Kencana Prenada Media Group

¹² Soerjono dan Sri Mamudji Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015, hlm. 13

¹³ Rony Hanintyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 10

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hal. 93.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 95.

- c. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
 - d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman
 - e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Rumah Susun .
 - f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman .
 - g. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 03 Tahun 2023 tentang Larangan Pailit atau PKPU terhadap pengembang / developer .
2. Bahan hukum sekunder
- Buku-buku literatur, kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum merupakan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini . Semua bahan hukum, baik dari sumber primer maupun sekunder , dianalisis dengan pendekatan deduktif, yaitu metode yang mengupas ketuntasan hukum secara keseluruhan dan kemudian menyimpulkan hal-hal yang lebih khusus.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kedudukan dan kekuatan hukum Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang dikeluarkan Mahkamah Agung yang mengatur tentang larangan PKPU atau Pailit kepada pengembang (developer)

Berdasarkan Pasal 24A UUD 1945 , Mahkamah Agung memegang kekuasaan untuk menyelesaikan perkara pada tingkat kasasi, mengevaluasi regulasi dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang berlaku, serta memiliki wewenang lain yang diamanatkan oleh hukum. Selain itu, undang-undang memberikan beberapa kekuasaan kepada MA, antara lain :

1. Menyampaikan pertimbangan hukum kepada presiden terkait permohonan grasi dan rehabilitasi ;¹⁶
2. Dapat memberikan masukan hukum kepada lembaga negara tinggi lainnya, baik yang diminta maupun tidak ;¹⁷
3. Mengeluarkan saran, teguran, atau peringatan kepada lembaga peradilan di semua tingkatan;¹⁸
4. Menyusun peraturan sebagai alat tambahan untuk menangani kekurangan atau celah hukum yang diperlukan demi kelancaran proses peradilan .¹⁹

¹⁶ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

¹⁷ Pasal 37 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

¹⁸ Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

¹⁹ Penjelasan Umum angka 2 huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Selanjutnya, Pasal 79 dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 mengenai Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat UU MA) memberikan Mahkamah Agung hak untuk mengatur lebih lanjut hal-hal penting bagi kelancaran proses pengadilan di mana peraturan tidak cukup mengatur aspek-aspek tersebut. Dalam kajian, kewenangan dan tugas demikian dikenal sebagai fungsi pengaturan atau *regelende functie* MA.²⁰ Oleh karena itu, produk hukum MA dapat berbentuk peraturan, edaran, fatwa, dan keputusan ketua.

Pasal 8 ayat (1) UU MA menetapkan bahwa peraturan Mahkamah Agung (PERMA) adalah salah satu tipe peraturan perundang-undangan. Menurut Maria Farida Indrati S., institusi yang memiliki kekuasaan membuat undang-undang (*wetgeving* *bevoegdheid*), yaitu wewenang untuk menciptakan hukum atau *rechtsvorming*, hanya dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan.²¹

Jimly Asshiddiqie beranggapan peraturan MA sebagai aturan spesial karena prinsip *lex specialis derogat legi generalis*.²² Sesuai dengan buku Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan oleh Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, peraturan yang diciptakan oleh institusi negara lain selain DPR dan Presiden (termasuk PERMA) terikat oleh undang-undang, namun tidak dapat dipandang

sama dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah atau peraturan lain yang diatur oleh hukum.

Sebaliknya, SEMA merupakan edaran pimpinan MA kepada seluruh jajaran peradilan yang memberikan instruksi mengenai pelaksanaan pengadilan yang bersifat administratif.²³ SEMA ini dikenal sebagai peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan, yang juga disebut sebagai *beleidsregel*, *pseudowetgeving*, dan *policy rules*, adalah peraturan yang kewenangan dan isi materinya tidak bersumber dari peraturan perundang-undangan, delegasi, atau mandat, tetapi berdasarkan *freies ermessen* yang diberikan kepada administrasi negara untuk mencapai tujuan tertentu yang sah menurut hukum. Surat edaran, juknis, dan sebagainya.²⁴

Peraturan kebijakan adalah bagian dari operasi pemerintahan, tidak dapat mengubah atau menyimpang dari undang-undang. Ini disebut *pseudo-wetgeving* atau perundang-undangan semu.²⁵ Bagaimana status hukum dari peraturan kebijakan seperti SEMA? Bagir Manan berpendapat bahwa peraturan kebijakan memiliki makna hukum meskipun tidak secara langsung mengikat. Peraturan kebijakan ditujukan untuk administrasi negara sendiri, sehingga badan atau pejabat administrasi negara yang pertama kali menjalankannya. Oleh karena itu, publik secara

²⁰ Henry P. Panggabean, 2001, *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-Hari*, Jakarta: Sinar Harapan, hal. 143

²¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*, Yogyakarta: Kani sius, hal. 54

²² Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 288

²³ Henry P. Panggabean, 2001, *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-Hari*, Jakarta: Sinar Harapan, hal. 144

²⁴ Ridwan, 2014, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, hal. 145

²⁵ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Press, hal. 175

keseluruhan tidak bisa dipengaruhi oleh peraturan kebijakan.²⁶ Sama halnya, menurut Indroharto, peraturan kebijakan bagi masyarakat secara tidak langsung bisa menimbulkan keterikatan.²⁷ Namun demikian, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa produk hukum yang lebih baik adalah peraturan daripada surat edaran yang kontennya bersifat pengaturan.²⁸

SEMA pada dasarnya bersifat internal ditujukan untuk badan peradilan di bawah Mahkamah Agung untuk memberikan panduan dan petunjuk kepada semua elemen penyelenggara peradilan dalam melaksanakan fungsinya.²⁹ Di samping itu, karena SEMA adalah wewenang yang dikategorikan sebagai peraturan kebijakan, tujuan utamanya adalah untuk membimbing, mengarahkan, dan menetapkan kebijakan serta mengatur pelaksanaan tugas administratif.³⁰ Peraturan kebijakan seperti SEMA tidak setara dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan disusun atau ditetapkan oleh institusi negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.³¹

Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, kebijakan regulasi tidak termasuk dalam klasifikasi dan tingkatan peraturan perundang-undangan:

1. UUD 1945 ;
2. Tap MPR ;
3. undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
4. peraturan pemerintah ;
5. peraturan presiden ;
6. peraturan daerah provinsi ; dan
7. peraturan daerah kabupaten / kota .

Mengacu pada Pasal 7 dan 8 UU 12/2011, dapat dipahami bahwa surat edaran tidak termasuk dalam kategori atau rangkaian peraturan perundang-undangan. Untuk memberikan pemahaman, perbedaan antara kebijakan regulasi dan peraturan perundang-undangan dijelaskan sebagai berikut.³²

Tabel 1. Perbedaan antara Kebijakan dan Perundang-undangan

Kebijakan	Perundang-undangan
Bermula dari kinerja eksekutif negara dalam melaksanakan kebijakan pemerintahan yang bersifat tidak terikat (<i>vrij beleid</i>).	Berdasarkan peran legislatif dan eksekutif pemerintah yang dibutuhkan untuk pelaksanaan

²⁶ *Ibid*, hal. 181 – 182

²⁷ *Ibid*.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 287

²⁹ Meirina Fajarwati, Validitas Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerinta

han. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14 No. 02 Juni 2017, hal. 146

³⁰ *Ibid*, hal 156.

³¹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (“UU 12/2011”)

³² Firdaus Arifin. Pengujian Peraturan Kebijakan dalam Sistem Peradilan di Indonesia. *Jurnal Litigasi* Vol. 22 (1) April 2021, hal. 143 dan S.F. Marbun. *Hukum Administrasi Negara I*. Cetakan kedua (revisi). Yogyakarta: FH UII Press, 2018, hal. 257

	kebijakan pemerintahan yang terikat (<i>gebonden beleid</i>).
Berasal dari kewenangan yang memberikan kebebasan (diskresi).	Kewenangan muncul dari regulasi yang tertulis di atasnya.
Materi yang terkandung dalam peraturan kebijakan berkaitan dengan wewenang untuk mengambil keputusan dalam konteks <i>beschikkingen</i> , kekuasaan untuk bertindak dalam ranah hukum privat, serta kemampuan untuk menyusun rencana-rencana.	Menetapkan struktur kehidupan komunitas yang lebih esensial, seperti instruksi dan larangan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan, jika diperlukan dengan aman hukum atau pemaksaan.

2. Bentuk perlindungan hukum bagi konsumen properti akibat dikeluarkannya SEMA tentang larangan PKPU atau Pailit kepada pengembang (*developer*)

Pada 29 Desember 2023, Mahkamah Agung merilis Surat Edaran No. 3 tahun 2023 mengenai Pedoman Pelaksanaan Tugas Pengadilan berkaitan dengan Penerapan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2023. Materi yang diangkat dalam SEMA No. 3 Tahun 2023 mencakup:

- a. Rumusan Pleno Kamar Pidana
- b. Rumusan Pleno Kamar Perdata

- c. Rumusan Pleno Kamar Agama
- d. Rumusan Pleno Kamar Militer
- e. Rumusan Pleno Kamar Tata Usaha Negara

Rumusan Perdata yang dimasukkan dalam SEMA No. 3 tahun 2023 mencakup pengaturan mengenai:

- a. Agunan Yang Diambil Alih (AYDA)

- 1) AYDA tidak dianggap sebagai transaksi jual beli objek jaminan; sebaliknya, objek jaminan diserahkan secara sukarela kepada bank untuk dilelang sebagai pelunasan utang.

- 2) Selama objek AYDA belum terjual, bank statusnya sebagai kreditor separatis dan objek AYDA merupakan *boedel pailit*. Namun, setelah objek AYDA terjual, bank berhak mengahaminya dalam status sebagai kreditor konkuren.

- 3) Dalam menjalankan kewajibannya, hakim pengawas merujuk pada informasi yang tertera di Sistem Layanan Informasi Keuangan (SLIK) Otoritas Jasa Keuangan (OJK), yang diperbaharui secara berkala dengan data dari bank terkait untuk menentukan status debitor.

- b. Permohonan untuk penetapan pailit atau PKPU terhadap pengembang apartemen dan/atau gedung rumah susun tidak memenuhi kriteria penyampaian bukti yang sederhana sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Kepailitan.

Mengacu pada isi SEMA 3/2023, khususnya yang berkaitan dengan Perdata Khusus, hal ini sangat tidak sesuai dari perspektif akademis karena bertentangan dengan inti UU Kepailitan dan melanggar kebebasan serta otonomi hakim dalam mengadili perkara. Untuk mendukung hukum dan keadilan, kekuasaan kehakiman memiliki hak universal untuk melaksanakan peradilan. Dalam hal ini, kekuasaan kehakiman independen dari pengaruh pihak luar, termasuk dari Mahkamah Agung itu sendiri. (Pasal 24 dari Konstitusi 1945 dan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman)

SEMA No. 3 Tahun 2023 membatasi kebebasan hakim dalam menjalankan tugas di Pengadilan Niaga. Seharusnya, mereka menilai dan memutuskan perkara berdasarkan bukti di pengadilan, bukan sesuai arahan dari Mahkamah Agung sebagai lembaga pengarah. Ini menunjukkan bahwa hakim sepertinya sudah memutuskan suatu perkara sebelum melihat bukti, terutama dalam kasus di mana perusahaan pengembang terlibat.

Bagaimana jika perusahaan pengembang tersebut sendiri mengajukan PKPU atau pailit? Apakah itu akan otomatis ditolak oleh majelis hakim? Namun, tujuan PKPU, termasuk PKPU sukarela yang diajukan oleh perusahaan itu sendiri, adalah untuk melakukan restrukturisasi yang memfasilitasi kreditur agar lebih mudah melunasi utang dengan mengajukan Proposal Perdamaian atau pengaturan kewajiban. Mengenai SEMA No. 3 Tahun 2023, khususnya bagian Rumusan Hukum Kamar Perdata Khusus mengenai Kepailitan dan PKPU pada poin kedua, telah ditetapkan kebijakan baru yang tidak sejalan dengan per-

turan positif, yaitu UU Nomor 37 Tahun 2004.

Pengadilan Niaga yang menagulkan permohonan pailit dan PKPU terhadap perusahaan pengembang sudah cukup banyak. Permohonan pernyataan pailit atau PKPU terhadap pengembang apartemen dan/atau rumah susun tidak memenuhi syarat sebagai pembuktian secara sederhana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 8 ayat (4) dari UU No. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Berdasarkan hal di atas, jelas bahwa Mahkamah Agung telah menafsirkan isi UU dengan cara yang seharusnya sesuai dengan makna UU Kepailitan. Jika perusahaan tertentu, seperti pengembang, tidak bisa mengajukan pailit atau PKPU, perlu ada peraturan atau revisi Kepailitan yang dibuat.

Hans Kelsen dalam teori Stufenbau, norma hukum terstratifikasi, di mana norma hukum yang lebih rendah harus mematuhi dan bergantung pada norma hukum yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan norma tersebut. Untuk memastikan kepastian hukum, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan hierarki norma hukum untuk mencegah ketidaksesuaian dan menciptakan harmonisasi. Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 menetapkan hierarki, mulai dari yang tertinggi hingga yang terendah, yang terdiri dari Ketetapan MPR, UU / Perppu, UU, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten / Kota, serta UUD 1945.

Menurut PPJB, kontrak penyerahan unit merupakan bentuk perjanjian yang disaksikan oleh notaris. Kese-

pakatan terkait hal-hal tertentu yang di setuju oleh dua orang atau lebih di kenal sebagai perjanjian. Sebuah perjanjian dianggap sah apabila memenuhi syarat - syarat yang ditetapkan dalam Pasal 1320 Kode Hukum Perdata . Sesuai dengan Pasal 1 Ayat 6 UUK-PKPU, utang adalah kewajiban dalam jumlah uang , baik dalam rupiah maupun mata uang asing, yang muncul dari perjanjian atau undang-undang , dan wajib dipenuhi oleh Debitor. Apabila tidak dipenuhi , utang memberikan hak kepada Kreditor untuk mengambil pemenuhannya dari aset Debitor . Mengacu pada ketentuan ini, penjual (pengembang) tidak diharuskan untuk menyerahkan unit kepada pembeli. Ini karena tanggung jawab untuk menyerahkan unit apartemen atau rumah susun dapat dinilai secara moneter.

Namun, Unsur Pembuktian Sederhana dalam Permohonan Pailit / PKPU terhadap Developer Apartemen atau Rumah Susun adalah ketika Kreditor membuktikan bahwa dia telah memberikan peringatan kepada Debitor untuk menyelesaikan kewajibannya, tetapi Debitor tidak juga melaksanakannya, atau bahwa Debitor belum membayar utangnya hingga batas waktu yang disepakati. Tidak memenuhi syarat untuk pembuktian sederhana jika pembuktian adanya utang tersebut cukup rumit dan menimbulkan sengketa.

Pasal 8 ayat 4 dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang mengatur elemen pembuktian sederhana sebagai berikut :

1. Minimal Dua Kreditor.
2. Terdapat utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih yang belum dibayar oleh Debitor.

Pembuktian sederhana yang dimaksud adalah bahwa utang tersebut bersifat tidak dapat dibantah dan bahwa Debitor telah diminta untuk memenuhi kewajibannya, namun Debitor tidak melakukannya. Atau, jika waktu untuk memenuhi kewajiban telah ditentukan, debitor tidak memenuhi kewajiban setelah waktu tersebut berlalu. Dengan demikian, permohonan untuk deklarasi pailit atau PKPU dapat diajukan di Pengadilan Niaga. Tidak ada prosedur restrukturisasi utang dalam hukum kepailitan yang berlaku di Indonesia. Untuk memastikan kualitas, objektivitas, transparansi, dan metode pelaksanaan, kejujuran, serta kepastian hukum, diperlukan modifikasi.³³

Syarat absolut pembuktian sederhana membatasi kapasitas pengadilan niaga dalam menentukan apakah seorang debitor yang diusulkan untuk pailit memiliki setidaknya satu utang yang jatuh tempo dan dapat ditagih serta ketidakmampuannya untuk melunasi utang tersebut. Upaya untuk membuktikan apakah syarat yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, yang diubah dengan Pasal 8 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang telah dipenuhi atau tidak, harus diputuskan dalam 30 hari setelah permohonan pailit didaftarkan . Dengan kata lain, dasar

³³ Yitawati, K., Sulistiyono, A. and Pujiyono, P., 2022. Reconstructing the Debt Restructuring Mechanism in the Indonesian

Law on Bankruptcy and Suspension of Debt Payment Obligations. *NeuroQuantology*, 20 (19), p.346.

yang cepat, transparan, dan efektif dalam menyelesaikan persoalan utang piutang sesuai UUK - PKPU mensyaratkan bahwa debitor dapat dinyatakan pailit jika terbukti "dalam keadaan berhenti membayar utang-utang"

³⁴

Masalah yang Sering Terjadi Dalam Proses Kepailitan/PKPU Developer Apartemen/Rumah Susun adalah:

1. Sertifikat tidak bisa diberikan karena masih menjadi jaminan di Bank.
2. Sertifikat masih dalam proses di Kantor Pertanahan.
3. Debitor tidak memiliki cukup dana untuk menyelesaikan semua sertifikat milik kreditor.
4. Debitor belum melunasi utang bank yang signifikan.

Beberapa contoh kasus kepailitan pengembang apartemen adalah:

- a. Konsumen Apartemen Cimagis City melaporkan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Sementara (PKPU-S) terhadap pengembang PT Permata Sakti Mandiri (PSM).
- b. PT Inti Hosmed mendapatkan homologasi atau perdamaian yang diajukan oleh pemohon pada tahun 2021 oleh Majelis Hakim Pengadilan Niaga Semarang. Pada tahun 2020, Apartemen Antasari 45 di Jakarta Selatan, yang sekarang dikenal dengan Antasari Place, telah digugat dalam PKPU di Pengadilan Niaga PN Jakarta Pusat.

- c. Pada 10 September 2021, Pengadilan Niaga PN Jakarta Pusat menetapkan PKPU terhadap PT Buana Pacifik Internasional (BPI), pengembang apartemen Gayanti, dengan nomor perkara 376/Pdt. sus-PKPU/2021/PN Jkt.Pst. PKPU.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, kajian penulis berkaitan dengan SEMA Nomor 3 Tahun 2023, yang mengisyaratkan:

1. Prinsip lex superior derogate legi inferiori dalam sistem regulasi perundang-undangan Indonesia artinya aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. SEMA Nomor 3 Tahun 2023 bertentangan dengan UU No. 37 Tahun 2004 mengenai Kepailitan dan PKPU karena Pasal 2 Ayat 5 UU Kepailitan mengatur batasan bidang usaha yang mendapatkan perlindungan khusus dalam kasus pailit dan PKPU.
2. SEMA Nomor 3 Tahun 2023 memberikan arahan kepada hakim Pengadilan Niaga untuk menolak permohonan pengakuan pailit atau PKPU terhadap pengembang apartemen dan/atau rumah susun. Di sini, Mahkamah Agung mengabaikan prinsip keadilan dan kepastian hukum.
3. SEMA Nomor 3 Tahun 2023 dapat menciptakan isu baru bagi para hakim saat mengimplementasikannya, karena SEMA tersebut menghilangkan jalur hukum untuk membuka pernyataan pailit

³⁴ Ricardo Simanjuntak, 2004, *Esensi Pembuktian Sederhana Dalam Kepailitan*, dalam : Emmy Yuhassarie (ed.), *Undang-*

Undang Kepailitan dan Perkembangannya, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, hal 52.

atau PKPU terhadap pengembang rumah susun; mereka hanya dapat mengajukan upaya hukum berupa gugatan perdata di Pengadilan Negeri.

Dengan demikian, SEMA Nomor 3 Tahun 2023 akan berdampak negatif bagi pelanggan apartemen dan rumah susun karena terdapat alternatif untuk melanjutkan usaha debitor, yaitu Going Concern, yang tercantum dalam Pasal 104 jo 179 UUK Pasal 179. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (4) UU Kepailitan dan PKPU, SEMA Nomor 3 Tahun 2023 membatasi kemampuan hakim untuk menilai alat bukti yang relevan dengan menafsirkan makna 'pembuktian secara sederhana'. Akan tetapi, SEMA tidak memiliki kekuatan hukum untuk membatalkan Undang-Undang, sehingga hakim tetap punya kebebasan untuk memeriksa dan memutuskan kasus. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 membatasi kewenangan hakim untuk meneliti dan memutuskan perkara di Pengadilan Niaga. Hakim harus mengandalkan bukti di persidangan daripada perintah Mahkamah Agung.

D. Penutup

SEMA bukanlah bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan. Pimpinan MA hanya dapat memberikan arahan, teguran, atau peringatan, dan berlakunya hanya untuk badan peradilan dibawahnya. SEMA Nomor 3 Tahun 2023 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, karena baik UU Kepailitan, dalam Pasal 2 Ayat 5 yang mengatur bidang usaha yang memperoleh perlindungan khusus terhadap perkara pailit, maupun PKPU mengatur dan membatasi

kebebasan hakim dalam menjalankan fungsinya di Pengadilan Niaga. Peraturan setingkat UU atau revisi UU Kepailitan perlu dibuat jika perusahaan spesifik, seperti pengembang (*developer*), tidak dapat mengajukan pailit atau PKPU. Seolah-olah SEMA Nomor 3 Tahun 2023 membatasi kreditor dengan menyatakan bahwa permohonan pengakuan pailit atau PKPU terhadap pengembang apartemen dan rumah susun tidak memenuhi syarat sebagai bukti sederhana. Pengaturan yang tercantum dalam SEMA Nomor 3 Tahun 2023 berpotensi bertentangan dengan tujuan awal UUK dan PKPU sebagai penyelesaian utang piutang yang adil, cepat, terbuka, dan efektif atas isu yang muncul secara berantai sebagai akibat dari masalah ekonomi dan perdagangan nasional. Namun demikian, ketentuan SEMA dapat melindungi pembeli apartemen dan / atau rumah susun dari sita umum yang dapat mengakibatkan unit mereka menjadi pailit. Karena pembatasan ini, pengembang apartemen dan/atau rumah susun serta kreditornya tidak dapat menyelesaikan masalah hutang mereka lewat gugatan perdata umum.

Daftar Pustaka

- Arie S Hutagalung,
2007, *Condominium dan Permasalahannya*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI
- E.M.Saputri, Waspiyah & Arifin, R, 2019, "Perindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Hal Pengembang (Developer) Apartemen Dinyatakan Pailit, *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol 2 No. 2
- Firdaus Arifin, Pengujian Peraturan Kebijakan dalam Sistem Peradi

- lan di Indonesia, *Jurnal Litigasi* Vol. 22 (1) April 2021
- Giovana, N. P. T, 2019, Komitmen Tetap Perjanjian Jual Beli (PPJB) di Unit Pembelian Rumah Susun Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Konsumen, *Substantive Justice Jurnal Hukum Internasional*, 2(1),
- Henry P. Panggabean, 2001, *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-Hari*, Jakarta : Sinar Harapan
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa"at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Penerbit: Konstitusi, dalam Umbara Rauta, *Konstitusionalitas Peneguhan Peraturan Daerah*, Penerbit: Genta Publishing, Yogyakarta, 2016
- Meirina Fajarwati, Validitas Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14 No. 02 Juni 2017
- M. Hadi Shubhan, 2015, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, Dan Praktik Di Peradilan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius
- Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Risquandy, C.D, 2022, Akibat Hukum Kepailitan Bagi Pengcobaan Terhadap Pembeli (Konsumen) Satuan Rumah Susun (Apartemen), *Sournal Education and Development*, 10(3)
- Reinaldo, E, 2022, Aspek Hukum Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Kos Dan Kuasa Jual, *Jurnal Wacana Hukum Dan Sains*, 18(1)
- Richard Eddy, 2010, *Aspek Legal Properti-Teori, Contoh, dan Aplikasi*, Yogyakarta : Andi Offset
- Rony Hanintyo Soemitro, 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Ridwan, 2014, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press
- Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press
- Ricardo Simanjuntak, 2004, *Esensi Pembuktian Sederhana Dalam Kepailitan*, dalam : Emmy Yuhassarie (ed.), *Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta
- Saputri, E.M, Waspiyah & Arifin, R, 2019, Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Hal Pengembangan (Developer) Apartemen Dinyatakan Pailit, *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol 2 No. 2
- S.F. Marbun, 2018, *Hukum Administrasi Negara I. Cetakan kedua (revisi)*, Yogyakarta: FH UII Press.

- Syamsudin , M., & Ramadani , F. A, 2018, Legal Protection for Consumers in Term of, *Jurnal Yudisial*, 11(1), p. 91-112
- Soerjono dan Sri Mamudji Soekanto, 2015, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers
- Urip Santoso, 2016, *Hukum Perumahan*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group
- Yitawati, K., Sulistiyono, A. and Pujiyono, P., 2022. Reconstructing the Debt Restructuring Mechanism in the Indonesian Law on Bankruptcy and Suspension of Debt Payment Obligations , *NeuroQuantology* , 20(19), p. 346.