

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) merupakan pilar penyangga utama yang menjaga stabilitas ekonomi Indonesia di tengah berbagai dinamika global. Berdasarkan data terbaru dari Kementerian Koperasi dan UKM, sektor ini merepresentasikan 99% dari total unit usaha di Indonesia, dengan jumlah mencapai sekitar 66 juta unit usaha pada tahun 2024 (Kadin Indonesia, 2025). Kontribusi UMKM terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional sangat krusial, yakni mencapai 61% atau setara dengan Rp9.580 triliun, serta memainkan peran vital dalam menyerap sekitar 117 juta tenaga kerja atau 97% dari total angkatan kerja nasional (DPR RI, 2025). Angka-angka ini menegaskan bahwa setiap guncangan yang dialami oleh sektor UMKM bukan hanya menjadi persoalan ekonomi perusahaan semata, melainkan ancaman nyata bagi stabilitas sosial dan ketahanan ekonomi makro negara.

Bukan hanya kontribusi angka yang membuat UMKM penting. UMKM juga merepresentasikan sektor yang inklusif, memberdayakan, dan sering kali menjadi alternatif penghidupan bagi masyarakat kelas menengah ke bawah. Dalam konteks ini, UMKM berperan sebagai penyelamat ekonomi mikro, terutama di masa-masa sulit seperti krisis ekonomi 1998 maupun krisis akibat pandemi COVID-19. Ketika perusahaan besar banyak yang tumbang, UMKM justru tetap berdiri dan menunjukkan resiliensinya yang luar biasa (Salsabila, 2024).

Keberadaan jumlahnya yang besar dengan sendirinya mengakibatkan jumlah kepailitan yang juga besar. Namun, fakta lain menunjukkan sedikit sekali yurisdiksi mengatur khusus terkait kepailitan UMKM. Kebanyakan negara mengatur kepailitan UMKM dalam satu kerangka yang sama dengan korporasi atau individual, padahal ada atribusi khusus yang dimiliki UMKM. (Hukum Online 2024).

Sebagai tulang punggung ekonomi bangsa, UMKM tersebar merata hampir di seluruh wilayah Indonesia, dari perkotaan hingga pedesaan. Mereka menjalankan berbagai aktivitas ekonomi, dari produksi barang, jasa, hingga perdagangan. Lebih dari sekadar urusan ekonomi, UMKM juga memainkan peran penting dalam pembangunan yang berkeadilan dan berkelanjutan. Dalam pendekatan ekonomi syariah misalnya, UMKM dilihat sebagai alat pemerataan distribusi kekayaan dan peningkatan kesejahteraan secara kolektif (Kaswinata dkk., 2023).

UMKM sering kali dimiliki dan dijalankan oleh individu atau kelompok masyarakat dari kalangan menengah ke bawah, sehingga keberadaannya secara langsung menyentuh lapisan masyarakat yang paling membutuhkan. Artinya, penguatan UMKM bukan sekadar strategi ekonomi, tetapi juga misi sosial dan kultural. Selain itu, sebagai pencipta lapangan kerja dan agen penggerak ekonomi lokal, UMKM juga menjadi media untuk menumbuhkan inovasi dan kreativitas. Dalam banyak kasus, UMKM-lah yang memelihara dan mengembangkan potensi lokal, baik dari segi produk, kearifan lokal, maupun identitas budaya. Hal ini ditegaskan oleh (Bahasoan .2024).

Peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, yakni Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, (Selanjutnya ditulis UU Kepailitan dan PKPU) membuka kemungkinan bahwa setiap pelaku usaha, termasuk UMKM, dapat dimohonkan pailit. Pasal 2 UU Kepailitan dan PKPU menjelaskan Debitor yang mempunyai dua atau lebih Kreditor dan tidak mampu membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan, baik atas permohonan sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.

Pelaku UMKM tidak sepenuhnya memahami risiko hukum yang mengintai dari relasi bisnis yang sederhana. Sebagian besar dari mereka tidak memiliki penasihat hukum tetap, dan bahkan tidak sadar bahwa keterlambatan pembayaran piutang biasa pun bisa menjadi dasar diajukannya permohonan pailit ke Pengadilan Niaga (Deras, 2024)

Tidak adanya perbedaan perlakuan hukum antara debitur skala besar dan kecil membuat pelaku UMKM kehilangan posisi tawar. Mereka disamakan kedudukannya dengan perusahaan besar, padahal secara nyata tidak memiliki kemampuan finansial, hukum, maupun administratif yang setara. Hal ini menunjukkan bahwa UU Kepailitan secara substansi belum memberikan keadilan korektif maupun perlindungan afirmatif terhadap pelaku usaha kecil (Hidayat, 2023).

Dalam praktiknya, para kreditur besar kerap menggunakan instrumen hukum kepailitan bukan sebagai upaya terakhir untuk mendapatkan pembayaran utang, melainkan sebagai tekanan terhadap pelaku UMKM.

Alih-alih menjadi solusi, kepailitan menjadi senjata hukum untuk menguasai aset debitur secara cepat (Nurrahman, 2023). Pelaku UMKM yang pada akhirnya kehilangan usaha yang telah mereka bangun bertahun-tahun hanya karena gagal memenuhi kewajiban utang yang sebenarnya relatif kecil.

Ketiadaan perlindungan khusus terhadap UMKM dalam UU Kepailitan menjadi celah regulatif yang tidak boleh diabaikan. Terlebih dalam kerangka negara hukum yang berpijak pada prinsip keadilan substantif, negara memiliki kewajiban untuk melindungi pelaku usaha kecil sebagai bagian dari ekonomi kerakyatan (Hidayat, 2023). Ini sejalan dengan pandangan Soedjono Dirdjosisworo yang menegaskan bahwa hukum harus menjadi sarana penggerak pembangunan ekonomi, bukan justru menjadi alat pembunuhnya.

UU Kepailitan dan PKPU dalam Pasal 6 mengatur bahwa semua jenis kreditur terlepas dari jenis subjek hukumnya, ukuran usahanya, atau nilai utangnya menjalani prosedur yang sama persis mulai dari tahapan, jangka waktu, hingga biaya.

UU Kepailitan dan PKPU bahkan tidak memiliki fitur pengampunan utang (*debt forgiveness*), padahal ini sudah menjadi fitur umum bagi kepailitan individu/UMKM di banyak negara. Fitur ini memungkinkan debitur pailit yang beriktikad baik untuk memperoleh pengampunan utangnya dan bisa dipulihkan reputasinya. Mereka bisa kembali ke dunia usaha sebagai individu yang produktif (Hukum Online 2024).

UU Kepailitan dan PKPU dibentuk sebagai instrumen hukum untuk menyelesaikan persoalan utang-piutang secara adil dan seimbang antara kreditor dan debitor. Salah satu mekanisme penting dalam undang-undang ini adalah perdamaian, yang memberikan kesempatan kepada debitor untuk melanjutkan usahanya dengan skema pembayaran yang telah disepakati bersama para kreditor. Namun, dalam praktiknya, mekanisme ini tidak selalu berjalan efektif, terutama ketika terjadi pembatalan perdamaian sebagaimana diatur dalam Pasal 170 ayat (3) UU Kepailitan dan PKPU.

Pasal 170 ayat (3) UU No. 37 Tahun 2004 pada pokoknya mengatur bahwa apabila perdamaian dibatalkan, maka debitor wajib memenuhi kembali kewajibannya sebagaimana sebelum adanya perdamaian. Secara normatif, ketentuan ini terlihat sederhana dan tegas. Namun, norma tersebut mengandung kekosongan hukum karena tidak menjelaskan bagaimana mekanisme pemenuhan kewajiban tersebut dilakukan, serta tidak membedakan karakteristik debitor, termasuk debitor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM).

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, suatu norma hukum dapat dikatakan kabur apabila tidak memberikan batasan atau petunjuk yang jelas mengenai pelaksanaan norma tersebut, sehingga berpotensi menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dalam praktik (Sjahdeini, 2018). Dalam konteks Pasal 170 ayat (3) UU Kepailitan dan PKPU, kekosongan norma tampak dari tidak adanya penjelasan mengenai bentuk perlindungan hukum bagi debitor setelah perdamaian dibatalkan, khususnya bagi UMKM yang secara ekonomi memiliki keterbatasan dibandingkan debitor skala besar.

Kekosongan norma tersebut semakin problematis ketika dikaitkan dengan posisi UMKM sebagai debitor. UMKM pada umumnya tidak memiliki cadangan modal yang besar, sistem manajemen keuangan yang kuat, serta akses pendanaan yang memadai. Pada perdamaian dibatalkan dan UMKM diwajibkan untuk kembali memenuhi seluruh kewajibannya seperti semula, tanpa adanya mekanisme perlindungan atau penyesuaian, kondisi ini justru berpotensi mempercepat kehancuran usaha UMKM. Hal ini menunjukkan bahwa Pasal 170 ayat (3) UU Kepailitan dan PKPU belum sepenuhnya mencerminkan prinsip keadilan substantif.

Munir Fuady menjelaskan bahwa hukum kepailitan seharusnya tidak hanya berorientasi pada kepentingan kreditor semata, melainkan juga harus mempertimbangkan keberlangsungan usaha debitor yang masih memiliki prospek ekonomi (*going concern*) (Fuady, 2018). Akan tetapi, Pasal 170 ayat (3) UU Kepailitan dan PKPU tidak memberikan ruang bagi penilaian terhadap kelayakan usaha debitor UMKM pasca pembatalan perdamaian, sehingga norma tersebut cenderung bersifat kaku dan formalistik.

Dalam perkara Nomor Putusan Nomor 6/Pdt.Sus-Pailit/2020/PN.Niaga.Jkt.Pst, yang mengabulkan permohonan pailit terhadap perseroan skala kecil, serta putusan lain yang bahkan menggabungkan tanggung jawab badan hukum dengan individu pengurusnya. Kondisi ini mengindikasikan adanya kekaburan batas tanggung jawab yang menjadi semakin relevan ketika dikaitkan dengan eksistensi Perseroan Perorangan sebagai bentuk badan hukum baru di Indonesia.

Termohon merupakan Perorangan yang mengalami kesulitan likuiditas. Karakteristik ini, yang sangat bergantung pada perputaran arus kas cepat, menjadikannya rentan terhadap permohonan pailit, sehingga diperlukan perlindungan hukum yang lebih konkret melalui mekanisme perdamaian sebagaimana diatur dalam Pasal 170 ayat (3) UU No. 37 Tahun 2004."

Sektor UMKM saat ini tengah menghadapi fase kritis yang tercermin dari penurunan kualitas kredit secara signifikan. Data Bank Indonesia menunjukkan adanya tren peningkatan rasio kredit bermasalah (*Non-Performing Loan/NPL*) UMKM dari 3,76% pada akhir tahun 2024 melonjak menjadi 4,7% pada Agustus 2025 (Infobanknews, 2025). Kenaikan rasio NPL ini membawa total nilai kredit macet UMKM mencapai angka yang mengkhawatirkan, yaitu sebesar Rp66,3 triliun. Kondisi ini menempatkan jutaan pelaku usaha kecil pada risiko hukum yang sangat tinggi, di mana gagal bayar terhadap kreditur dapat menjadi pintu masuk bagi permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) maupun permohonan pernyataan pailit di Pengadilan Niaga (Pratama 2025).

Urgensi pembenahan regulasi kepailitan bagi UMKM di Indonesia menjadi semakin nyata apabila disandingkan dengan perkembangan hukum internasional yang mulai mengadopsi prosedur kepailitan khusus bagi entitas kecil dan menengah. Organisasi internasional seperti *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL) telah mengeluarkan panduan melalui *Legislative Guide on Insolvency Law for Micro and Small Enterprises* (MSEs), yang merekomendasikan adanya prosedur yang lebih singkat, sederhana, dan berbiaya rendah bagi usaha kecil (UNCITRAL, 2021).

Panduan ini muncul atas kesadaran global bahwa beban biaya standar dalam kepailitan korporasi besar seringkali bersifat regresif dan mematikan bagi pelaku usaha kecil yang memiliki struktur permodalan terbatas. Di Asia, tepatnya di Singapura juga telah memperkenalkan *Simplified Insolvency Programme* (SIP) yang memberikan jalur khusus bagi perusahaan mikro dan kecil untuk melakukan restrukturisasi utang dengan biaya yang jauh lebih terjangkau dan prosedur yang sangat efisien (Angeline, 2025).

Kontras dengan perkembangan global tersebut, sistem hukum Indonesia melalui Pasal 170 ayat (3) UU No. 37 Tahun 2004 masih menerapkan pendekatan "satu ukuran untuk semua". Ketiadaan diferensiasi biaya antara Perusahaan besar dan UMKM di Indonesia menyebabkan proses PKPU seringkali menjadi tidak efektif dan justru kontraproduktif terhadap semangat kelangsungan usaha. Perbandingan ini menunjukkan bahwa tanpa adanya reformasi yang mengatur batasan biaya imbalan jasa atau prosedur khusus bagi UMKM, Indonesia akan terus tertinggal dalam indeks kemudahan berbisnis (*Ease of Doing Business*), terutama pada indikator penyelesaian kepailitan (Rahman, 2025). Oleh karena itu, mengadopsi prinsip-prinsip internasional yang lebih inklusif terhadap UMKM merupakan suatu keharusan yuridis bagi pembaruan hukum kepailitan nasional.

Bagi UMKM, ketiadaan pembedaan prosedur ini menimbulkan beban yang berat. Sebagian besar UMKM beroperasi dengan arus kas harian atau mingguan, sehingga fluktuasi kecil dalam pendapatan dapat menyebabkan keterlambatan pembayaran. Padahal, keterlambatan ini tidak selalu mencerminkan ketidakmampuan permanen untuk membayar, melainkan

sekadar hambatan temporer dalam aliran kas. Sayangnya, UU Kepailitan tidak memberikan mekanisme perlindungan atau kelonggaran khusus bagi UMKM untuk melakukan restrukturisasi kewajiban sebelum dijatuhkan putusan pailit (Nurrahman, 2023).

Di sisi lain, UU No. 37 Tahun 2004 juga tidak mengatur batas waktu pemenuhan kewajiban bagi UMKM sebagai debitor. Ini mengakibatkan posisi UMKM semakin rentan, karena mereka dapat langsung dimohonkan pailit oleh kreditor tanpa adanya ruang kelonggaran atau restrukturisasi kewajiban. Padahal, keterlambatan UMKM dalam memenuhi kewajiban sering kali bersifat temporer akibat keterbatasan arus kas, bukan karena ketidakmampuan permanen.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, penulis mengidentifikasi masalah yang akan digunakan sebagai dasar penelitian berikut ini:

1. Belum adanya pengaturan hukum yang secara eksplisit memberikan perlindungan hukum khusus bagi UMKM dalam Undang-Undang Kepailitan, menyebabkan ketidakjelasan dan ketimpangan dalam penerapan hukum terhadap pelaku usaha kecil.
2. UU No. 37 Tahun 2004 tidak membedakan antara debitor berskala besar dan debitor berskala kecil, sehingga pelaku UMKM yang seharusnya mendapatkan perlindungan afirmatif, justru diperlakukan sama dengan koorprasi besar dalam proses kepailitan, tanpa mempertimbangkan kondisi usaha yang berbeda secara struktural maupun finansial.

3. Kekosongan norma hukum dalam UU Kepailitan, tanpa mempertimbangkan kondisi usaha yang berbeda secara struktural maupun finansial.

1.3 Pembatasan Masalah

Agar pembahasan dalam penelitian ini lebih terfokus dan tidak meluas ke luar batas yang telah ditentukan, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian pada hal-hal sebagai berikut:

1. Penelitian ini hanya difokuskan pada analisis terhadap kekosongan dalam perlindungan hukum bagi umkm dalam pemenuhan kewajiban debitor dalam proses pailit sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, tanpa membahas secara mendalam mekanisme PKPU
2. Objek Utama Penelitian ini adalah Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) dengan fokus kerentanannya sebagai debitor dalam proses kepailitan, bukan sebagai kreditor maupun pelaku pasar secara umum.
3. Pembahasan dalam skripsi ini tidak mencakup pembahasan terhadap reformasi menyeluruh sistem hukum kepailitan, melainkan hanya terfokus pada kebutuhan akan formulasi norma perlindungan hukum yang berpihak kepada UMKM dalam konteks kepailitan.
4. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif yuridis, sehingga data yang digunakan bersifat sekunder, berasal dari

peraturan perundang-undangan, studi terdahulu, jurnal ilmiah, dan putusan pengadilan yang relevan, tanpa melakukan penelitian lapangan terhadap pelaku UMKM atau aparat penegak hukum.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pemenuhan kewajiban debitor UMKM Berdasarkan Pasal 170 ayat 3 UU no 37 tahun 2004 Kepailitan dan PKPU?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi UMKM yang mengalami pailit berdasarkan pasal 170 ayat 3 UU no 37 tahun 2004 Kepailitan dan PKPU?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan, mengembangkan, serta menguji pengetahuan dengan maksud memperluas suatu hal yang telah ada. Maka dari itu tujuan yang ingin dicapai antara lain:

Menganalisis secara yuridis bentuk kekosongan perlindungan hukum terhadap UMKM dalam proses kepailitan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Menguraikan urgensi dan dasar argumentatif perlunya pembentukan norma hukum yang berpihak pada UMKM dalam sistem hukum kepailitan Indonesia agar lebih berkeadilan dan kontekstual terhadap kondisi usaha kecil

1.6 Manfaat Penelitian

Besar harapan peneliti agar penelitian ini dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1.6.1 Manfaat Teoritis

Memberikan Kontribusi terhadap perkembangan Ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum kepailitan dan perlindungan usaha kecil. Mendorong pendekatan hukum yang lebih inklusif dan progresif terhadap pelaku usaha yang rentan secara struktural yaitu UMKM.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang hukum bisnis dan hukum kepailitan yang berkaitan dengan UMKM. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai penerapan ketentuan hukum kepailitan terhadap pelaku UMKM, termasuk hak dan kewajiban para pihak dalam proses kepailitan serta perlindungan hukum yang diberikan kepada debitur

Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi akademik bagi mahasiswa, peneliti, dan akademisi yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai hukum kepailitan, restrukturisasi utang, dan penyelesaian sengketa utang piutang pada sektor UMKM.

1.6.2 Manfaat Praktis

- a. Memberikan rekomendasi yang dapat dijadikan bahan pertimbangan legislator, akademisi, dan praktisi hukum dalam merumuskan kebijakan atau revisi peraturan yang melindungi UMKM dari kepailitan Bagi Masyarakat
- b. Menjadi referensi yuridis bagi pelaku UMKM, Kurator, Hakim, dan pihak berkepentingan lainnya dalam memahami celah dan kelemahan hukum yang ada saat ini, serta pentingnya reformasi norma yang lebih adil dan berimbang Bagi Pemerintah

