

Norma Hukum Hak Suara Kreditor Konkuren dalam Perkara Kepailitan dalam Rangka Rencana Perdamaian

Revina^{1*}, Richard C. Adam²

^{1*,2}Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara Jakarta

Corresponding Author's e-mail : revina.205230339@stu.untar.ac.id



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 5, Oktober 2026

Page: 3708 - 3722

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/4482>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.4482>

Article History:

Received: 26-09-2026

Revised: 16-10-2026

Accepted: 16-10-2026

Abstract :

Creditor voting on a bankruptcy composition requires distinguishing voting units based on claim value under Government Regulation No. 10 of 2005 (GR 10/2005) from the cumulative approval threshold under Article 151 of Law No. 37 of 2004 (Law 37/2004). This normative legal study uses statutory, conceptual, historical, and limited comparative approaches to examine the voting-right rules and the adequacy of preventive protection. Article 151 requires approval by more than half of the eligible unsecured creditors present and approval representing at least two-thirds of the qualifying unsecured claims held by creditors present. The voting units prescribed by GR 10/2005 do not determine that threshold. Preventive protection is adequate for access to information, but remains insufficient in the separate recording of each threshold, the basis for the second-vote trigger in Article 152, and pre-vote verification. The article's novelty lies in clarifying the relationship between the two counting systems through a three-measure simulation and proposing a recapitulation sheet for Supervisory Judges and Curators.

Keywords: *Voting Rights; Unsecured Creditors; Bankruptcy; Composition Plan; Preventive Legal Protection.*

Abstrak :

Pemungutan suara atas rencana perdamaian dalam kepailitan perlu membedakan unit suara berdasarkan nilai piutang menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2005 (PP 10/2005) dan ambang persetujuan kumulatif dalam Pasal 151 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 (UU 37/2004). Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan perbandingan terbatas untuk menilai norma hak suara dan kecukupan perlindungan preventif. Pasal 151 mensyaratkan persetujuan lebih dari setengah jumlah Kreditor konkuren yang hadir dan haknya diakui atau diakui sementara, serta persetujuan yang mewakili paling sedikit dua pertiga nilai piutang konkuren yang diakui atau diakui sementara dari Kreditor yang hadir. Unit suara PP 10/2005 tidak menentukan ambang tersebut. Perlindungan preventif memadai dalam akses informasi, tetapi belum memadai dalam pencatatan hasil per ambang, kejelasan dasar nilai pemicu Pasal 152, dan pemeriksaan hitungan sebelum pemungutan suara. Kebaruan artikel ini terletak pada perbedaan jumlah Kreditor, unit suara, dan nilai piutang melalui simulasi tiga ukuran serta rancangan lembar rekapitulasi bagi Hakim Pengawas dan Kurator.

Kata Kunci: Hak Suara; Kreditor Konkuren; Kepailitan; Rencana Perdamaian; Perlindungan Preventif.

PENDAHULUAN

Perdamaian dalam kepailitan memungkinkan Debitor Pailit menawarkan penyelesaian utang kepada semua Kreditor setelah pengadilan menyatakan pailit.¹ Perdamaian yang disahkan berlaku bagi semua Kreditor yang tidak mempunyai hak untuk didahulukan, baik yang telah mengajukan diri dalam kepailitan maupun tidak, dan kepailitan berakhir ketika pengesahan itu berkekuatan hukum tetap. Bagi Kreditor konkuren yang tidak memegang jaminan kebendaan, rencana tersebut menentukan besar dan jadwal pembayaran yang akan diterimanya.² Karena itu, aturan mengenai siapa yang dapat memilih dan bagaimana persetujuan dihitung bukan urusan administratif semata, melainkan bagian dari pembagian kekuasaan pengambilan keputusan dalam proses kolektif kepailitan.

Masalah penelitian ini bermula dari dua sistem hitung yang berjalan dalam satu proses. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2005 (PP 10/2005) mengubah nilai piutang menjadi unit suara. Pasal 3 ayat (1) memberikan satu suara kepada Kreditor dengan piutang sampai dengan Rp10.000.000,00; Pasal 3 ayat (2) memberikan satu suara tambahan bagi setiap kelipatan Rp10.000.000,00; dan Pasal 3 ayat (3) memberikan satu suara tambahan lagi bagi sisa piutang sebesar Rp5.000.000,00 atau lebih.³ Akibatnya, piutang Rp1.000.000,00 dan Rp9.999.999,00 sama-sama menghasilkan satu suara, piutang Rp44.999.999,00 menghasilkan empat suara, sedangkan piutang Rp45.000.000,00 menghasilkan lima suara. Di sisi lain, Pasal 151 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 (UU 37/2004) menguji persetujuan atas rencana perdamaian dengan dua syarat sekaligus, yaitu jumlah Kreditor dan nilai piutang. Pasal 87 ayat (3) UU 37/2004 hanya mendelegasikan cara menghitung hak suara kepada Peraturan Pemerintah, dan Pasal 151 maupun Pasal 152 tidak disertai penjelasan yang menghubungkannya dengan PP 10/2005. Karena hubungan itu tidak dinyatakan secara tegas, unit suara dapat tertukar dengan jumlah Kreditor dan hasil pemungutan suara dapat dihitung secara keliru. Artikel ini tidak bertolak dari anggapan bahwa unit suara PP 10/2005 merugikan Kreditor kecil dalam perdamaian. Sebaliknya, salah satu temuannya ialah bahwa unit suara tidak menentukan ambang Pasal 151. Penelitian terdahulu dapat dikelompokkan menjadi tiga. Kelompok pertama membahas perdamaian pada tahap kepailitan. Ishak menguraikan ambang persetujuan Pasal 151 dan kehadiran Kreditor,⁴ sedangkan Afriana dan Mantili membahas implementasi accord dan homologasi setelah putusan pailit.⁵ Keduanya menjelaskan prosedur dan ambang persetujuan; hubungan ambang itu dengan rumus unit suara PP 10/2005 tidak tampak sebagai fokus yang dinyatakan dalam ringkasan keduanya. Kelompok kedua membahas hak suara dalam Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU), yaitu kreditor minoritas yang sekaligus pemegang saham,⁶ hak suara kreditor preferen,⁷ kedudukan kreditor konkuren dalam satu perkara,⁸ dan kepastian pemungutan suara daring.⁹ Kelompok ini berada dalam rezim PKPU yang memiliki ketentuan sendiri, sehingga hanya dapat menjadi pembanding bagi perdamaian kepailitan. Kelompok ketiga

¹ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4443, Pasal 144.

² Ishak, "Perdamaian antara Debitor dan Kreditor Konkuren dalam Kepailitan," *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 18, No. 1 (2016), hlm. 137–157.

³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2005 tentang Penghitungan Jumlah Hak Suara Kreditor*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4484, Pasal 3 ayat (1)–(3).

⁴ Ishak, "Perdamaian antara Debitor dan Kreditor Konkuren dalam Kepailitan," hlm. 148–150.

⁵ Anita Afriana dan Rai Mantili, "Implementasi Perdamaian (Accord) pada Pengadilan Niaga dalam Penyelesaian Perkara Kepailitan di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum*, Vol. 2, No. 2 (2017), hlm. 222–223 dan 231–232, <https://doi.org/10.35706/dejure.v2i2.1301>.

⁶ Delvis Patrik, Nyulistiowati Suryanti, dan Aam Suryamah, "Kedudukan Kreditor Minoritas Dibandingkan dengan Kreditor Sekaligus Pemegang Saham dalam Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang," *Media Iuris*, Vol. 4, No. 3 (2021), hlm. 400–401, <https://doi.org/10.20473/mi.v4i3.27478>.

⁷ Arijna Nurin Sofia, "Kedudukan Hak Suara Kreditor Preferen dalam Persetujuan Rencana Perdamaian Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU)," *Jurist-Diction*, Vol. 3, No. 4 (2020), hlm. 1415–1430.

⁸ Brigita Natalia Rose Santi dan Adi Sulistiyono, "Eksistensi Kedaulatan Kreditor Konkuren dalam Perdamaian melalui PKPU yang Berkeadilan (Studi Putusan Nomor 751 K/Pdt.Sus-Pailit/2024)," *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*, Vol. 4, No. 3 (2025), hlm. 598–600.

⁹ Berlian Pramesthi Cindarbumi dan Aam Suryamah, "Kepastian Hukum Pelaksanaan Voting Online Rencana Perdamaian dalam Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang," *Jurnal USM Law Review*, Vol. 5, No. 2 (2022), hlm. 508–522.

membahas perlindungan umum Kreditor konkuren, yaitu risiko ketika harta tidak mencukupi,¹⁰ asas pari passu pro rata parte,¹¹ dan kepastian pembagian boedel.¹² Kelompok ini berfokus pada distribusi harta, bukan pada penghitungan suara.

Sintesis dari ketiga kelompok itu ada tiga. Pertama, kajian atas perdamaian kepailitan belum menjadikan pembedaan unit suara dan jumlah Kreditor sebagai pokok bahasan. Kedua, kajian atas hak suara bertumpu pada PKPU, sehingga temuannya tidak dapat dipindahkan begitu saja ke Pasal 151. Ketiga, kajian atas perlindungan Kreditor konkuren berhenti pada distribusi harta dan tidak menguji prosedur pemungutan suara. Tabel 1 merangkum peta tersebut. Dari sumber yang ditelaah, belum ada kajian yang menghubungkan rumus unit suara PP 10/2005 dengan dua ambang Pasal 151 dan merumuskan lembar rekapitulasi yang dapat diperiksa para Kreditor. Kebaruan artikel ini terletak pada tiga hal: pembuktian hubungan antara unit suara, jumlah Kreditor, dan nilai piutang melalui penafsiran gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis; simulasi angka yang memperlihatkan ketiga ukuran itu sekaligus; dan rancangan lembar rekapitulasi yang dapat dilaksanakan Hakim Pengawas dan Kurator.

Tabel 1. Peta Penelitian Terdahulu dan Posisi Artikel Ini

Sumber	Fokus	Rezim	Celah terhadap artikel ini
Ishak (2016)	Perdamaian Debitor dan Kreditor konkuren; ambang Pasal 151	Kepailitan	Hubungan ambang dengan unit suara PP 10/2005 bukan fokus
Afiana dan Mantili (2017)	Implementasi accord dan homologasi	Kepailitan	Penghitungan suara bukan fokus
Patrik et al. (2021); Sofia (2020)	Kreditor minoritas pemegang saham; hak suara Kreditor preferen	PKPU	Rezim PKPU; bukan ambang Pasal 151
Santi dan Sulistiyono (2025); Cindarbumi dan Suryamah (2022)	Kedaulatan Kreditor konkuren dalam satu perkara; pemungutan suara daring	PKPU	Rezim PKPU; bukan basis hitung suara
Disemadi dan Gomes (2021); Jayadi (2021); Ritonga (2024)	Perlindungan umum dan distribusi boedel	Kepailitan (umum)	Distribusi harta, bukan pemungutan suara
Artikel ini	Hubungan unit suara PP 10/2005 dengan ambang Pasal 151 sampai Pasal 153 dan kecukupan perlindungan preventif	Kepailitan (PKPU hanya pembandingan)	Kebaruan: pembedaan tiga ukuran, simulasi, dan rancangan lembar rekapitulasi

Atas dasar permasalahan tersebut, penelitian ini mengajukan pertanyaan: (1) bagaimana norma hukum hak suara Kreditor konkuren dan ambang persetujuan perdamaian dalam kepailitan menurut Pasal 87 UU 37/2004, PP 10/2005, serta Pasal 151 sampai Pasal 153 UU 37/2004; dan (2) apakah perlindungan hukum preventif atas hak suara tersebut sudah memadai dan, bila belum, bagian mana yang perlu diperkuat. Kedua pertanyaan dijawab berurutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (doktrinal) dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan perbandingan terbatas.¹³ Bahan hukum primer meliputi UU 37/2004 (terutama Pasal 71, Pasal 80, Pasal 85, Pasal 87, Pasal 88, Pasal 119, Pasal 124 sampai Pasal 131, Pasal 144 sampai Pasal 166, dan Pasal 281), PP 10/2005 beserta penjelasannya, PP 80/1998 yang digantikan PP 10/2005,¹⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU 12/2011 jo. UU 13/2022), dan Undang-Undang Nomor 4

¹⁰ Hari Sutra Disemadi dan Danial Gomes, "Perlindungan Hukum Kreditor Konkuren dalam Perspektif Hukum Kepailitan di Indonesia," *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, Vol. 9, No. 1 (2021), hlm. 123–134, <https://doi.org/10.23887/jpku.v9i1.31436>.

¹¹ Hendri Jayadi, "Perlindungan Hukum terhadap Penerapan Asas Pari Passu Prorata Partij terhadap Kreditor Konkuren dalam Perspektif Hukum Acara Perdata," *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 3, No. 2 (2021), hlm. 279–280, <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v3i2.3347>.

¹² Francois Geny Ritonga, "Kepastian Hukum bagi Kreditor Konkuren dalam Penyelesaian dan Pemberesan Boedel Kepailitan," *Jurnal Hukum to-ra: Hukum untuk Mengatur dan Melindungi Masyarakat*, Vol. 10, No. 3 (2024), hlm. 523–524, <https://doi.org/10.55809/tora.v10i3.393>.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-14 (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 56, 133–137, 177–181.

¹⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1998 tentang Perhitungan Jumlah Hak Suara Kreditor*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 187, Pasal 1 dan Pasal 2.

Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU 4/2023) untuk membatasi ruang lingkup. Putusan Mahkamah Konstitusi tentang saat mulai insolvensi dan putusan peninjauan kembali dalam perkara PKPU tidak dipakai sebagai bahan hukum primer karena tidak membahas hak suara pada perdamaian kepailitan. Bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia untuk memastikan arti istilah. Sebagai pembanding, penelitian ini memakai ketentuan penerimaan rencana dalam Bankruptcy Code Amerika Serikat dan Companies Act 2006 Inggris. Bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Sumber sekunder dicari melalui basis data jurnal nasional dan internasional dengan kata kunci perdamaian kepailitan, hak suara kreditor, Pasal 151, voting PKPU. Analisis bersifat kualitatif. Penafsiran gramatikal dan sistematis dipakai untuk membaca Pasal 87, Pasal 151 sampai Pasal 153, dan PP 10/2005. Penafsiran historis dipakai dengan membandingkan PP 80/1998 dan PP 10/2005. Penafsiran teleologis dipakai untuk menilai tujuan dua ambang. Perbandingan terbatas dipakai untuk memeriksa apakah desain ambang jumlah dan nilai lazim di yurisdiksi lain. Naskah Akademik pembentukan UU 37/2004 tidak diperoleh, sehingga penafsiran historis bertumpu pada rangkaian peraturan pelaksana.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hak Suara Kreditor Konkuren dalam Perdamaian Kepailitan

1. Pasal 87 UU 37/2004 dan PP 10/2005

Pasal 87 ayat (1) UU 37/2004 menetapkan bahwa, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang tersebut, putusan rapat Kreditor diambil berdasarkan suara setuju lebih dari 1/2 jumlah suara yang dikeluarkan oleh Kreditor dan/atau kuasa Kreditor yang hadir. Kreditor yang hadir tetapi tidak menggunakan hak suara dihitung tidak setuju (ayat (2)). Cara menghitung jumlah hak suara diatur dengan Peraturan Pemerintah (ayat (3)). Pasal 88 memberi hak suara kepada Kreditor yang diakui, Kreditor yang diterima dengan syarat, dan pembawa piutang atas tunjuk yang telah dicocokkan. Ketiga pasal ini mengatur siapa yang bersuara, cara menghitung suara, dan ambang umum putusan rapat.

Status pengakuan piutang menentukan siapa dan berapa nilai yang masuk perhitungan. Dalam kepailitan, piutang yang diakui sementara dan piutang yang dibantah dibacakan pada rapat pencocokan piutang (Pasal 124), piutang yang tidak dibantah dipindahkan ke daftar piutang yang diakui (Pasal 126), sengketa bantahan diselesaikan di pengadilan (Pasal 127), dan Hakim Pengawas dapat menerima piutang yang dibantah secara bersyarat sampai jumlah tertentu (Pasal 131). Dokumentasi pencocokan dan status tagihan karenanya merupakan perlindungan preventif yang penting, sebab ia menentukan Kreditor dan nilai piutang yang masuk dalam pengujian Pasal 151.

PP 10/2005 melaksanakan delegasi tersebut. Pasal 1 memberi setiap Kreditor paling sedikit satu suara. Pasal 2 menetapkan bahwa penghitungan didasarkan pada jumlah piutang. Pasal 3 memberi satu suara untuk piutang sampai Rp10.000.000,00, satu suara tambahan untuk setiap kelipatan Rp10.000.000,00, dan satu suara tambahan untuk sisa piutang sebesar Rp5.000.000,00 atau lebih. Dibaca bersama Penjelasan Umum PP, rumus ini setara dengan pembulatan nilai piutang ke kelipatan Rp10.000.000,00 terdekat dengan minimum satu suara (Tabel 2). PP ini hanya mengubah nilai piutang menjadi satuan suara. Ia tidak menentukan siapa yang menjadi Kreditor konkuren, tidak menggantikan verifikasi tagihan, dan tidak menetapkan ambang penerimaan perdamaian.

Rumus yang sama sudah ada sebelum PP 10/2005. PP 80/1998 memuat unit suara dengan nominal Rp10.000.000,00 dan pembulatan Rp5.000.000,00, serta menyatakan bahwa, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang tentang kepailitan, putusan rapat Kreditor ditetapkan berdasarkan suara setuju lebih dari 1/2 jumlah suara yang dikeluarkan oleh Kreditor atau kuasanya yang hadir. PP 10/2005 kemudian mencabut peraturan itu dan mengulang rumus unitnya. Penafsiran historis ini menunjukkan bahwa unit suara sejak awal merupakan mekanisme bagi putusan rapat Kreditor yang tunduk pada ambang umum, dan bahwa pengecualian “kecuali ditentukan lain” sudah melekat pada peraturan pelaksanaannya.

Tabel 2. Penghitungan Unit Suara menurut Pasal 3 PP 10/2005 (Ilustrasi Aritmetis)

Nilai piutang	Unit suara	Dasar penghitungan
Rp1.000.000,00	1	Pasal 3 ayat (1)

Nilai piutang	Unit suara	Dasar penghitungan
Rp9.999.999,00	1	Pasal 3 ayat (1)
Rp10.000.000,00	1	Pasal 3 ayat (1)
Rp14.999.999,00	1	Sisa kurang dari Rp5.000.000,00: tidak ada suara tambahan (ayat (3) huruf a)
Rp15.000.000,00	2	Sisa Rp5.000.000,00: satu suara tambahan (ayat (3) huruf b)
Rp19.999.999,00	2	Sisa lebih dari Rp5.000.000,00: satu suara tambahan
Rp25.000.000,00	3	Satu kelipatan Rp10.000.000,00 ditambah sisa Rp5.000.000,00
Rp40.000.000,00	4	Tiga kelipatan Rp10.000.000,00 di atas suara dasar
Rp44.999.999,00	4	Sisa kurang dari Rp5.000.000,00: tidak ada suara tambahan
Rp45.000.000,00	5	Sisa Rp5.000.000,00: satu suara tambahan

Rp1.000.000,00 dan Rp9.999.999,00 menghasilkan satu suara, sedangkan Rp40.000.000,00 menghasilkan empat suara. Rasio suara terhadap nilai tidak konstan, dan selisih satu rupiah pada titik batas dapat menambah satu suara.

2. Ambang Kumulatif Pasal 151 dan Hubungannya dengan Unit Suara

Pasal 151 UU 37/2004 berbunyi: “Rencana perdamaian diterima apabila disetujui dalam rapat Kreditor oleh lebih dari 1/2

(satu perdua) jumlah kreditor konkuren yang hadir dalam rapat dan yang haknya diakui atau yang untuk sementara diakui, yang mewakili paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah seluruh piutang konkuren yang diakui atau yang untuk sementara diakui dari kreditor konkuren atau kuasanya yang hadir dalam rapat tersebut.”

Rumusan itu memuat dua syarat yang harus dipenuhi bersama. Syarat pertama berbasis jumlah: lebih dari 1/2 jumlah Kreditor konkuren yang hadir dan haknya diakui atau diakui sementara. Syarat kedua berbasis nilai: persetujuan itu mewakili paling sedikit 2/3 piutang konkuren yang diakui atau diakui sementara dari Kreditor konkuren yang hadir. Penyebut kedua syarat adalah Kreditor konkuren yang hadir, bukan seluruh Kreditor, bukan Kreditor lain, dan bukan seluruh utang Debitor. Frasa “lebih dari 1/2” berarti dukungan harus melebihi 50 persen, sedangkan “paling sedikit 2/3” mencakup nilai tepat dua pertiga. Penjelasan Pasal 151 tidak memuat uraian tambahan, sehingga makna “jumlah kreditor konkuren” harus dicari melalui teks, sistematika, sejarah, dan tujuan pasal.

Frasa “jumlah kreditor konkuren” pada syarat pertama dapat dibaca dua cara. Pembacaan tekstual menghitungnya per kepala: setiap Kreditor konkuren yang hadir dan haknya diakui atau diakui sementara dihitung satu. Pembacaan alternatif berpendapat bahwa PP 10/2005 berlaku bagi seluruh keputusan dalam rapat Kreditor, sehingga “jumlah” dihitung dengan unit suara, karena Pasal 1 PP itu menyebut “rapat Kreditor” tanpa pembatasan.¹⁵ Artikel ini mempertahankan pembacaan tekstual dengan lima alasan.

Pertama, alasan gramatikal. Pasal 151 memakai “jumlah kreditor konkuren” untuk syarat pertama dan “jumlah seluruh piutang” untuk syarat kedua, sedangkan Pasal 87 ayat (1) memakai “jumlah suara yang dikeluarkan” dan dibuka dengan frasa “kecuali ditentukan lain”. Pembentuk undang-undang membedakan Kreditor, suara, dan piutang dalam rumusan yang berbeda, dan PP 10/2005 hanya mengatur “suara” dan “hak suara”, bukan “jumlah kreditor”. Kedua, alasan sistematis. Pasal 71 ayat (2) memuat pola dua syarat serupa, yaitu persetujuan lebih dari 1/2 jumlah kreditor konkuren yang hadir dan lebih dari 1/2 jumlah piutang konkuren yang hadir, untuk pemberhentian atau pengangkatan Kurator. Ketiga, alasan historis. PP 80/1998 dan PP 10/2005 sama-sama mengikat unit suara pada putusan rapat yang tunduk pada ambang umum, sehingga pergeseran makna “jumlah kreditor” menjadi unit suara tidak mempunyai pijakan dalam rangkaian peraturan itu.

Keempat, alasan teleologis. Bila unit suara dipakai pada syarat pertama, kedua syarat sama-sama mengukur nilai piutang, karena unit suara adalah nilai piutang yang dibulatkan ke kelipatan Rp10.000.000,00. Syarat pertama (lebih dari 1/2) lalu hampir selalu terlampaui ketika syarat kedua (paling sedikit 2/3) terpenuhi, sehingga syarat pertama kehilangan fungsinya sebagai penyeimbang. Tabel 3 memperlihatkan akibatnya. Kelima, perbandingan. Bankruptcy Code Amerika Serikat menerima rencana apabila kreditor yang memegang paling sedikit dua pertiga nilai dan lebih dari separuh jumlah klaim yang diakui dalam kelas itu, dan yang memberikan suara, menyetujuinya.¹⁶ Companies Act 2006 Inggris mensyaratkan mayoritas dalam jumlah yang mewakili 75 persen nilai dari kreditor yang hadir dan memberikan suara.¹⁷ Kedua sistem menghitung jumlah dan nilai secara terpisah, sehingga pasangan “jumlah dan nilai” pada Pasal 151 merupakan desain yang lazim dan bukan keanehan.

Argumen utama pembacaan alternatif tidak memadai. Peraturan Pemerintah hanya melaksanakan delegasi Pasal 87 ayat (3), yaitu cara menghitung hak suara, dan tidak dapat mengubah istilah yang dipakai undang-undang pada hierarki yang lebih tinggi. Pasal 151 adalah ketentuan yang “ditentukan lain” dan menetapkan basis hitungannya sendiri. Dengan demikian, unit suara berlaku bagi putusan rapat Kreditor yang tunduk pada Pasal 87 ayat (1), misalnya permintaan penggantian atau pembentukan panitia kreditor, sedangkan putusan yang memiliki ambang sendiri, seperti Pasal 71 ayat (2), Pasal 151, dan Pasal 180 ayat (1), diuji dengan ambang itu. Pada rapat perdamaian, unit suara tidak menentukan hasil. Unit baru berfungsi bila rapat yang sama juga memutuskan hal yang tunduk pada Pasal 87 ayat (1). Artikel ini karena itu tidak memakai anggapan “ketidakadilan unit suara” sebagai alasan: bila unit tidak dipakai pada perdamaian, ketidakadilan semacam itu tidak muncul pada Pasal 151. Persoalan yang tersisa ialah kejelasan dan ketepatan penghitungan, yang dibahas pada bagian B dan D.

Pembacaan ini adalah hasil penafsiran, bukan fakta praktik. Dari sumber yang ditelaah, belum ditemukan putusan atau pedoman Kurator yang secara tegas memilih salah satu pembacaan, dan belum ditemukan literatur yang secara eksplisit mengaitkan satuan suara PP 10/2005 dengan ambang pertama Pasal 151. Penelusuran ini terbatas, sehingga tidak menutup kemungkinan adanya pembacaan serupa di sumber lain. Kesimpulan artikel ini karena itu berupa penafsiran yang paling kuat menurut lima alasan di atas, dan perlu diuji dengan berita acara rapat Kreditor (lihat bagian A.5).

3. Simulasi Tiga Ukuran dalam Satu Pemungutan Suara

Tabel 3 memperlihatkan jumlah Kreditor, nilai piutang, dan unit suara pada lima Kreditor konkuren hipotetis dengan total piutang Rp1.000.000.000,00. Seluruh Kreditor diasumsikan hadir dengan hak yang diakui, sehingga penyebut syarat pertama adalah lima Kreditor dan penyebut syarat kedua adalah Rp1.000.000.000,00, yaitu jumlah seluruh piutang konkuren yang hadir. Syarat pertama berarti paling sedikit tiga Kreditor menyetujui, dan syarat kedua berarti paling sedikit Rp666.666.666,67.

Tabel 3. Simulasi Tiga Ukuran pada Lima Kreditor Konkuren (Data Hipotetis)

Kreditor	Piutang diakui (Rp)	Unit PP	Skenario I	Skenario II	Skenario III
A	12.000.000,00	1	Setuju	Tidak	Tidak
B	18.000.000,00	2	Setuju	Tidak	Tidak
C	36.000.000,00	4	Setuju	Tidak	Setuju
D	234.000.000,00	23	Tidak	Tidak	Setuju
E	700.000.000,00	70	Tidak	Setuju	Setuju
Jumlah	1.000.000.000,00	100			
Syarat jumlah (> 1/2 dari 5 Kreditor)			3 dari 5 (60%): terpenuhi	1 dari 5 (20%): tidak	3 dari 5 (60%): terpenuhi
Syarat nilai (≥ 2/3 dari Rp1.000.000.000,00)			Rp66.000.000,00 (6,6%): tidak	Rp700.000.000,00 (70%): terpenuhi	Rp970.000.000,00 (97%): terpenuhi
Hasil menurut Pasal 151			Ditolak	Ditolak	Diterima
Unit PP yang setuju (informasi)			7 dari 100	70 dari 100	97 dari 100

¹⁶ Amerika Serikat, *Bankruptcy Code*, 11 U.S.C. § 1126(c).

¹⁷ Inggris, *Companies Act 2006* (c. 46), section 899(1).

Pada Skenario I, tiga Kreditor kecil menyetujui. Syarat jumlah terpenuhi (3 dari 5, atau 60 persen), tetapi syarat nilai tidak (Rp66.000.000,00, atau 6,6 persen), sehingga rencana ditolak. Pada Skenario II, hanya Kreditor terbesar yang menyetujui. Syarat nilai terpenuhi (70 persen), tetapi syarat jumlah tidak (1 dari 5, atau 20 persen), sehingga rencana ditolak. Pada Skenario III, tiga Kreditor menyetujui dengan 97 persen nilai dan kedua syarat terpenuhi. Skenario II menunjukkan mengapa penafsiran penting: Kreditor E memegang 70 dari 100 unit suara, sehingga bila unit suara dipakai pada syarat pertama rencana akan diterima oleh satu Kreditor saja. Skenario III menunjukkan bahwa unit suara (97 dari 100) berjalan hampir sejajar dengan nilai (97 persen), sehingga unit tidak menambah informasi pada syarat pertama.

Istilah “kuorum kehadiran” untuk kedua unsur Pasal 151 tidak tepat. Pasal 151 merumuskan syarat penerimaan rencana di antara Kreditor yang hadir dan tidak menetapkan persentase kehadiran minimum dari seluruh daftar Kreditor sebagai prasyarat membuka rapat. Istilah yang lebih akurat ialah ambang persetujuan kumulatif. Literatur tentang perdamaian dalam kepailitan juga membedakan jumlah Kreditor yang hadir dari proporsi nilai piutang yang mereka wakili.¹⁸ Tabel 4 merangkum perbedaan basis hitung berbagai ambang.

Tabel 4. Perbandingan Ambang Persetujuan dalam UU 37/2004

Ketentuan	Basis jumlah	Basis nilai	Ambang
Pasal 87 ayat (1) (putusan umum rapat Kreditor)	Suara yang dikeluarkan Kreditor yang hadir (unit PP 10/2005)	Tidak ada syarat terpisah; nilai masuk melalui unit suara	Lebih dari 1/2 suara yang dikeluarkan
Pasal 151 (perdamaian kepailitan)	Kreditor konkuren yang hadir, haknya diakui atau diakui sementara (per kepala)	Piutang konkuren yang diakui atau diakui sementara dari Kreditor yang hadir	Lebih dari 1/2 jumlah dan paling sedikit 2/3 nilai (kumulatif)
Pasal 152 ayat (1) (pemicu pemungutan suara kedua)	Kreditor yang hadir	Jumlah piutang Kreditor yang mempunyai hak suara	Lebih dari 1/2 jumlah dan paling sedikit 1/2 nilai
Pasal 281 ayat (1) (PKPU; hanya pembandingan)	Kreditor konkuren yang hadir; kelompok separatis dihitung tersendiri	Piutang konkuren yang hadir	Lebih dari 1/2 jumlah dan paling sedikit 2/3 nilai

4. Voting Kedua dan Stabilitas Hasil: Pasal 152 dan Pasal 153

Pasal 152 dan Pasal 153 UU 37/2004 berbunyi: “(1) Apabila lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah Kreditor yang hadir pada rapat Kreditor dan mewakili paling sedikit 1/2 (satu perdua) dari jumlah piutang Kreditor yang mempunyai hak suara menyetujui untuk menerima rencana perdamaian maka dalam jangka waktu paling lambat 8 (delapan) hari setelah pemungutan suara pertama diadakan, diselenggarakan pemungutan suara kedua, tanpa diperlukan pemanggilan. (2) Pada pemungutan suara kedua, Kreditor tidak terikat pada suara yang dikeluarkan pada pemungutan suara pertama.” (Pasal 152). “Perubahan yang terjadi kemudian, baik mengenai jumlah Kreditor maupun jumlah piutang, tidak mempengaruhi sahnyanya penerimaan atau penolakan perdamaian.” (Pasal 153).

Tabel 5. Perbandingan Pasal 151 dan Pasal 152 UU 37/2004

Aspek	Pasal 151	Pasal 152 ayat (1) dan (2)
Fungsi	Menentukan diterimanya rencana perdamaian	Menetapkan pemungutan suara kedua; menurut pembacaan sistematis, berlaku bila Pasal 151 belum terpenuhi (teks tidak memuat kata “ditolak”)
Pemicu atau syarat	Persetujuan yang memenuhi kedua syarat secara kumulatif	Persetujuan lebih dari 1/2 jumlah Kreditor yang hadir dan mewakili paling sedikit 1/2 nilai piutang
Basis jumlah	Kreditor konkuren yang hadir dan haknya diakui atau diakui sementara	Kreditor yang hadir pada rapat Kreditor (tidak menyebut “konkuren” maupun status pengakuan)
Basis nilai	Seluruh piutang konkuren yang diakui atau diakui sementara dari Kreditor konkuren atau kuasanya yang hadir	Jumlah piutang Kreditor yang mempunyai hak suara (tidak menyebut kehadiran)
Ambang	Lebih dari 1/2 jumlah dan paling sedikit 2/3 nilai	Lebih dari 1/2 jumlah dan paling sedikit 1/2 nilai (pemicu); tidak ada ambang akhir
Waktu	Pada rapat Kreditor yang sama	Paling lambat 8 hari setelah pemungutan suara pertama, tanpa pemanggilan
Keterikatan suara	Tidak diatur	Kreditor tidak terikat pada suara pertama (ayat (2))
Penjelasan	Tidak memuat uraian tambahan	Tidak memuat uraian tambahan

¹⁸ Ishak, “Perdamaian antara Debitor dan Kreditor Konkuren dalam Kepailitan,” hlm. 148–150.

Fungsi pemungutan suara kedua sebagai kelanjutan ketika Pasal 151 belum terpenuhi adalah pembacaan sistematis: bila ambang Pasal 151 sudah tercapai, rencana diterima dan pemungutan suara kedua tidak berfungsi, sedangkan Pasal 152 memakai pemicu nilai yang lebih rendah ($1/2$) daripada Pasal 151 ($2/3$). Kedua, Pasal 152 tidak menetapkan ambang akhir. Rumusan “rencana perdamaian diterima” hanya terdapat pada Pasal 151, sehingga pembacaan yang paling konsisten menguji hasil pemungutan suara kedua dengan Pasal 151. Ketiga, basis hitung pemicu berbeda. Pasal 151 membatasi diri pada Kreditor konkuren yang hadir dan haknya diakui atau diakui sementara, sedangkan Pasal 152 menyebut Kreditor yang hadir untuk jumlah dan “jumlah piutang Kreditor yang mempunyai hak suara” tanpa pembatasan kehadiran. Apakah penyebut nilai Pasal 152 hanya Kreditor yang hadir atau seluruh yang berhak tidak dinyatakan. Keempat, Pasal 153 menjaga sahnyanya hasil dari perubahan kemudian, sehingga pencatatan basis hitung pada saat pemungutan suara menjadi penting. Dari sumber yang ditelaah, belum ditemukan doktrin atau putusan yang menguraikan keempat hal itu secara eksplisit. Basis nilai pemicu karena itu dipandang sebagai persoalan kepastian hukum yang perlu diperjelas pembentuk undang-undang (bagian D).

5. Pembandingan PKPU dan Keterbatasan Data Praktik

Pasal 281 ayat (1) memiliki struktur ganda serupa, tetapi terletak pada bagian PKPU dan mengatur kelompok Kreditor yang berbeda (Tabel 4). Kemiripan angka tidak menghapus perbedaan konteks dan pihak yang berhak memilih. Pasal 281 berguna sebagai pembandingan sistematis; norma penerimaan perdamaian setelah pernyataan pailit harus merujuk pada Pasal 151. Ketentuan perdamaian kepailitan tercakup dalam Pasal 144 sampai Pasal 166, sementara PKPU memiliki rangkaian aturan sendiri.

B. Perlindungan Prosedural dalam Perdamaian Kepailitan dan Kecukupannya

Perlindungan Kreditor tidak berhenti pada hak suara minimum. UU 37/2004 menyediakan serangkaian ketentuan sebelum, selama, dan sesudah pemungutan suara. Tabel 6 memetakan ketentuan tersebut dan menilai fungsinya sebagai perlindungan preventif atau represif.¹⁹

Tabel 6. Perlindungan Prosedural dalam Perdamaian Kepailitan (UU 37/2004)

Pasal	Isi pokok	Fungsi
145	Rencana perdamaian disediakan di Kepaniteraan paling lambat 8 hari sebelum rapat pencocokan piutang, dengan salinan bagi anggota panitia Kreditor sementara	Preventif: akses informasi
146	Kurator dan panitia Kreditor sementara wajib memberikan pendapat tertulis tentang rencana	Preventif: penilaian independen
147–148	Pembicaraan dan keputusan ditunda paling lambat 21 hari pada keadaan tertentu; Kurator memberitahu Kreditor yang tidak hadir dalam 7 hari	Preventif: waktu mempelajari rencana
149	Kreditor pemegang jaminan kebendaan dan Kreditor istimewa tidak boleh memberikan suara, kecuali melepaskan hak didahulukan sebelum pemungutan suara	Preventif: menentukan siapa yang memilih
150	Debitor Pailit boleh menjelaskan, membela, dan mengubah rencana selama perundingan	Preventif: perubahan dibahas sebelum pemungutan suara
151–153	Ambang kumulatif, pemungutan suara kedua, dan stabilitas hasil	Norma ambang
154	Berita acara memuat isi perdamaian, Kreditor yang hadir, suara yang dikeluarkan, dan hasil pemungutan suara; ditandatangani Hakim Pengawas dan panitera pengganti; dapat dilihat umum	Preventif: dokumentasi dan transparansi
155	Pembetulan berita acara dalam 8 hari, hanya atas permintaan Kreditor yang menyetujui rencana atau Debitor Pailit, jika Hakim Pengawas keliru menganggap rencana ditolak	Represif: koreksi terbatas
157–158	Kreditor dapat menyampaikan alasan menghendaki pengesahan atau penolakan; Hakim Pengawas melapor di sidang terbuka	Preventif: didengar sebelum pengesahan

¹⁹ Anita Afriana dan Rai Mantili, “Implementasi Perdamaian (Accord) pada Pengadilan Niaga dalam Penyelesaian Perkara Kepailitan di Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Hukum DE’JURE: Kajian Ilmiah Hukum*, Vol. 2, No. 2 (2017), hlm. 219–233, <https://doi.org/10.35706/dejure.v2i2.1301>.

Pasal	Isi pokok	Fungsi
159 ayat (2)	Pengadilan wajib menolak pengesahan pada tiga keadaan yang ditentukan huruf a sampai c	Represif: kontrol pengadilan
160	Kasasi dalam 8 hari oleh Kreditor yang menyetujui dan Debitor Pailit (jika ditolak), atau Kreditor yang menolak atau tidak hadir (jika disahkan)	Represif: upaya hukum

Sebelum pemungutan suara, perlindungan bersifat informasi: Kreditor dapat melihat rencana, membaca pendapat Kurator dan panitia kreditor sementara, dan mendapat waktu tambahan pada keadaan tertentu. Pasal 154 mewajibkan berita acara memuat suara yang dikeluarkan dan hasil pemungutan suara, tetapi tidak mewajibkan rincian terpisah untuk setiap ambang Pasal 151. Rekapitulasi terpisah atas jumlah Kreditor dan nilai piutang adalah rekomendasi penulis, bukan rincian yang diatur Pasal 154.

Setelah pemungutan suara, Pasal 159 ayat (2) mewajibkan Pengadilan menolak pengesahan perdamaian apabila: “a. harta Debitor, termasuk benda untuk mana dilaksanakan hak untuk menahan suatu

benda, jauh lebih besar daripada jumlah yang disetujui dalam perdamaian; b. pelaksanaan perdamaian tidak cukup terjamin; dan/atau c. perdamaian itu dicapai karena penipuan, atau persekongkolan dengan satu atau lebih Kreditor, atau karena

pemakaian upaya lain yang tidak jujur dan tanpa menghiraukan apakah Debitor atau pihak lain bekerjasama untuk mencapai hal ini.”

Ketiga alasan itu menguji isi dan proses perdamaian dan tidak secara langsung menguji ketepatan perhitungan jumlah Kreditor atau nilai piutang. Koreksi atas kekeliruan hitung praktis bergantung pada Pasal 155, yang terbatas, dan pada kasasi menurut Pasal 160. Jaminan ini penting, tetapi tidak sama dengan pencegahan pada saat suara dibentuk, sehingga tidak menggantikan kejelasan perhitungan sebelum dan selama rapat.

Dengan pemetaan itu, jawaban sementara atas rumusan masalah kedua ialah bahwa perlindungan preventif sudah memadai pada empat hal, yaitu akses atas rencana (Pasal 145), penilaian independen (Pasal 146), waktu mempelajari rencana (Pasal 147 dan Pasal 148), dan penentuan pihak yang memilih (Pasal 149). Perlindungan itu belum memadai pada empat hal lain. Pertama, berita acara tidak wajib memuat rincian per ambang Pasal 151. Kedua, basis nilai pemicu Pasal 152 tidak jelas. Ketiga, tidak ada mekanisme pemeriksaan hitungan sebelum pemungutan suara, sehingga kekeliruan hitung hanya dapat dikoreksi melalui Pasal 155 yang terbatas dan kasasi. Keempat, belum ada pedoman format laporan. Bagian C menguji penilaian ini dengan tiga teori, dan bagian D merumuskan penguatannya.

C. Analisis Berdasarkan Teori Perlindungan Hukum, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan

Perlindungan hukum. Pasal 151 memberi setiap Kreditor konkuren yang memenuhi kriteria posisi yang setara dalam hitungan jumlah, asalkan ia hadir dan berhak memilih. Hak itu tidak menyiratkan kesamaan dampak ekonomi tiap tagihan dalam hitungan nilai. Pada Tabel 3, Kreditor A (Rp12.000.000,00) dan Kreditor C (Rp36.000.000,00) masing-masing dihitung satu pada syarat jumlah, tetapi hanya menyumbang 1,2 persen dan 3,6 persen pada syarat nilai. Pertanyaan tentang perlindungan Kreditor kecil karenanya harus membedakan kesetaraan pada ambang jumlah dari kecilnya proporsi nilai pada ambang dua pertiga. Dari sudut perlindungan preventif, Kreditor kecil memerlukan kesempatan memeriksa penyebut kedua syarat sebelum suara dikeluarkan. Pasal 154 hanya memberi dokumentasi sesudahnya, sehingga perlindungan pada tahap penghitungan masih tipis. Ukuran perlindungan minoritas dan itikad baik tetap relevan: pencegahan pemecahan piutang pada Pasal 87 ayat (4) menjaga agar suara tidak diperbanyak secara artifisial.²⁰

Kepastian hukum. Rumusan nominal dan pembulatan dalam PP 10/2005 relatif mudah dihitung ketika nilai tagihan sudah pasti. Kepastian tidak hanya soal aritmetika. Kreditor perlu mengetahui apakah “jumlah kreditor” dalam Pasal 151 dihitung sebagai orang atau badan hukum unik, bagaimana klaim yang diakui sementara masuk dalam penyebut, kapan pembatasan suara ditetapkan atas tagihan yang dibantah, dan apakah penyebut nilai pemicu Pasal 152 hanya Kreditor yang hadir.²¹ Jika hasil pemungutan suara hanya diumumkan sebagai persentase agregat tanpa memperlihatkan daftar jumlah

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 2 dan 20.

²¹ Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, “Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum,” *CREPIDO*, Vol. 1, No. 1 (2019), hlm. 14–15, <https://doi.org/10.14710/crepido.1.1.13-22>.

Kreditor dan nilai klaim, norma yang secara tekstual pasti tetap berisiko diterapkan secara tidak transparan.

Kemanfaatan. Tabel 3 memperlihatkan manfaat dua syarat. Pada Skenario I, syarat nilai mencegah tiga Kreditor kecil, yang hanya mewakili 6,6 persen piutang, mengikat 93,4 persen piutang lainnya. Pada Skenario II, syarat jumlah mencegah satu Kreditor besar mengikat empat Kreditor lain. Keduanya sesuai dengan tujuan perdamaian kolektif dalam kerangka purposiveness, yaitu penyelesaian yang diterima baik oleh banyak pihak maupun oleh pemegang nilai terbesar.²² Desain dua syarat ini juga lazim di Amerika Serikat dan Inggris. Kemanfaatan di sini tidak berarti efisiensi tertinggi, sebab syarat ganda dapat menahan rencana yang sebenarnya menguntungkan.²³

Karena itu penguatan dirancang pada transparansi hitungan, bukan pada penurunan ambang. Rekapitulasi terpisah membantu Kreditor dan pengadilan memeriksa kedua syarat tanpa mencampurkannya dengan bobot suara menurut PP.

D. Penguatan Norma untuk Menjamin Perlindungan Hukum Preventif

1. Pemisahan Tingkat Pengaturan dan Peta Pelaku

Penguatan tidak berarti mengganti Pasal 151, melainkan memperjelas pelaksanaannya. Kewenangan mengubah ambang Pasal 151 berada pada pembentuk undang-undang. Peraturan Pemerintah menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya dan berada di bawah undang-undang dalam hierarki,²⁴ sedangkan Pasal 87 ayat (3) UU 37/2004 hanya mendelegasikan cara menghitung hak suara. Peraturan Pemerintah dapat menjelaskan cara menghitung suara dalam batas delegasi itu, tetapi tidak dapat mengubah batas persetujuan yang telah ditetapkan undang-undang. Konsekuensinya ada tiga. Perubahan proses pengujian jumlah Kreditor atau nilai piutang, termasuk basis nilai pemicu pada Pasal 152, memerlukan perubahan undang-undang, dan kejelasan rumusan merupakan asas pembentukan peraturan. Penjelasan rumus, pembulatan, contoh, dan administrasi unit suara dapat dilakukan melalui revisi Peraturan Pemerintah. Format pencatatan dan pelaporan dapat diatur melalui pedoman teknis. Tabel 7 memetakan pelaku, instrumen, isi, dan jangka waktu penguatan.

Tabel 7. Peta Penguatan: Pelaku, Instrumen, dan Isi

Pelaku	Instrumen	Isi penguatan	Jangka waktu
Pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah)	Perubahan UU 37/2004	Memperjelas basis nilai pemicu Pasal 152 dan menegaskan hubungan Pasal 87 ayat (1) dengan Pasal 151	Menengah
Pemerintah	Revisi PP 10/2005	Menegaskan lingkup berlakunya unit suara dan meninjau nominal serta pembulatan berdasarkan kajian terbuka	Menengah
Mahkamah Agung	Peraturan atau surat edaran	Menetapkan format baku lembar rekapitulasi dan kewajiban simulasi sebelum pemungutan suara	Pendek
Hakim Pengawas	Pelaksanaan rapat Kreditor	Menyetujui format, menandatangani rekapitulasi, dan menyediakan salinan bagi Kreditor	Pendek
Kurator dan organisasi profesi	Pedoman profesi	Menyusun daftar piutang dan simulasi sebelum rapat serta mendokumentasikan verifikasi tagihan	Pendek
Peneliti	Penelitian lanjutan	Menguji temuan pada sampel putusan pengesahan dan berita acara rapat Kreditor	Berkelanjutan

2. Standardisasi Laporan Hasil Voting

Perlindungan yang paling cepat dan sepadan dengan beban administrasinya adalah menstandarisasi laporan hasil pemungutan suara. Pedoman teknis dapat diterbitkan Mahkamah Agung melalui peraturan atau surat edaran, dan dilaksanakan oleh Hakim Pengawas yang memimpin rapat Kreditor

²² Heather Leawoods, "Gustav Radbruch: An Extraordinary Legal Philosopher," *Washington University Journal of Law & Policy*, Vol. 2, No. 1 (2000), hlm. 493–494.

²³ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1907; karya asli diterbitkan 1789), Bab I, hlm. 1–7.

²⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, sebagaimana diubah dengan *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022*, Pasal 5 huruf f, Pasal 7 ayat (1), dan Pasal 12.

bersama Kurator yang wajib hadir. Organisasi profesi kurator dapat menyusun format bakunya. Format lembar rekapitulasi mengikuti struktur Tabel 3. Untuk setiap Kreditor konkuren, lembar itu memuat identitas yang relevan, nilai klaim yang diakui atau diakui sementara, status keberatan, kehadiran atau kuasa, dan pilihan suara. Lembar rekapitulasi menampilkan secara terpisah:

(a) jumlah Kreditor konkuren yang hadir dan berhak, jumlah yang menyetujui, serta persentasenya terhadap batas lebih dari 1/2; (b) total piutang konkuren yang hadir, piutang yang menyetujui, serta persentasenya terhadap batas 2/3; dan (c) bila ada pemungutan suara kedua, hasilnya beserta basis nilai pemicu menurut Pasal 152. Kreditor yang hadir tetapi tidak memberikan suara dicatat tersendiri dan tetap masuk dalam penyebut, karena Pasal 151 mengukur terhadap Kreditor yang hadir.

Unit suara menurut PP 10/2005 dicatat sebagai kolom informasi hanya bila rapat yang sama juga memutuskan hal yang tunduk pada Pasal 87 ayat (1). Kolom itu berfungsi untuk membedakan apa yang dihitung bagi putusan lain, dan membuat Kreditor dapat memeriksa bahwa unit tidak dipakai secara keliru pada Pasal 151, sebagaimana diperlihatkan Skenario II. Bila rapat hanya memutuskan perdamaian, kolom unit dapat dihapus. Contoh rumusan norma untuk pedoman Mahkamah Agung adalah sebagai berikut. “(1) Hakim Pengawas memerintahkan Kurator menyusun lembar rekapitulasi hasil

pemungutan suara atas rencana perdamaian menurut format yang ditetapkan Mahkamah Agung. (2) Lembar rekapitulasi memuat secara terpisah: a. jumlah Kreditor konkuren yang hadir dan haknya diakui atau diakui sementara, jumlah yang menyetujui, dan persentasenya terhadap batas lebih dari 1/2; b. jumlah seluruh piutang konkuren yang diakui atau diakui sementara dari Kreditor yang hadir, jumlah piutang yang menyetujui, dan persentasenya terhadap batas paling sedikit 2/3; dan c. dalam hal diselenggarakan pemungutan suara kedua, hasil kedua tahap beserta basis nilai yang dipakai. (3) Unit suara menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2005 dicatat sebagai informasi apabila rapat yang sama memutuskan hal yang tunduk pada Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004, dan tidak dipakai untuk menilai terpenuhinya Pasal 151. (4) Simulasi hasil berdasarkan daftar piutang yang diakui sementara disampaikan kepada Kreditor sebelum pemungutan suara, dan lembar rekapitulasi dilampirkan pada berita acara menurut Pasal 154.”

Daftar piutang yang diakui sementara sudah wajib tersedia di Kepaniteraan tujuh hari sebelum rapat pencocokan piutang. Simulasi jumlah Kreditor dan nilai dapat ditambahkan di atas daftar itu dan disampaikan kepada Kreditor sebelum pemungutan suara, agar mereka dapat menyatakan keberatan atas status tagihan dan menemukan kekeliruan hitung ketika koreksi masih mungkin. Berita acara menurut Pasal 154 memuat ringkasan hasil yang dapat dibandingkan dengan data per Kreditor, dengan tetap menjaga kerahasiaan data pribadi dan informasi yang tidak relevan. Format elektronik dapat dipakai, disertai salinan cetak bagi Kreditor yang tidak menggunakan alat digital. Batas waktu penyampaian informasi dalam pedoman tidak boleh menunda proses secara tidak perlu dan tidak mengubah tenggang yang telah ditetapkan undang-undang.

3. Verifikasi Tagihan dan Pencegahan Manipulasi

Nilai piutang yang dipakai dalam pemungutan suara ditentukan melalui pencocokan piutang (Pasal 124 sampai Pasal 131). Piutang yang tidak dibantah masuk daftar piutang yang diakui (Pasal 126), dan Hakim Pengawas dapat menerima piutang yang dibantah secara bersyarat sampai jumlah yang ditetapkannya (Pasal 131). Status pengakuan dibaca bersama Pasal 88 dan Pasal 151. Dasar nilai yang digunakan, keberatan yang diajukan, dan alasan keputusan dicatat dan dapat dikenali para pihak. Pencatatan ini tidak berarti setiap tagihan yang disengketakan otomatis dikeluarkan dari proses pemungutan suara atau dimasukkan ke dalamnya.

Pencegahan manipulasi juga perlu dipertahankan. Pasal 87 ayat (4) menyatakan bahwa pengalihan piutang dengan cara pemecahan setelah putusan pernyataan pailit tidak melahirkan hak suara bagi Kreditor baru, dan ayat (5) menentukan bahwa pada pengalihan secara keseluruhan, penerima pengalihan memperoleh hak suara Kreditor yang mengalihkan. Kurator dan Hakim Pengawas memeriksa hubungan antar klaim, tanggal, dan bentuk pengalihan, serta pihak yang secara hakiki berhak menerima, tanpa menolak pengalihan yang sah hanya karena penerimanya merupakan Kreditor baru. Prinsipnya ialah mempertahankan keaslian suara sekaligus menghormati tagihan yang sah.

Bagi Kreditor kecil, jaminan yang praktis juga bergantung pada kemampuan mereka mengaksesnya. Informasi tentang rencana perdamaian, perubahan materi, jadwal pertemuan, cara memberikan suara

melalui kuasa, dan ringkasan dampak ekonomi disampaikan dengan bahasa yang mudah dipahami dan diberikan waktu yang cukup untuk dipelajari.²⁵

4. Peran Pengadilan dan Batas Kriteria Tambahan

Pengadilan tetap berperan setelah voting. Dalam pemeriksaan pengesahan, lembar rekapitulasi memungkinkan Pengadilan memverifikasi bahwa kedua ambang Pasal 151 terpenuhi, di samping memeriksa jaminan pelaksanaan dan dugaan penipuan atau persekongkolan sebagaimana Pasal 159 ayat (2) huruf b dan huruf c. Fungsi pengawasan ini tidak dimaksudkan sebagai kuasa untuk menggantikan pilihan Kreditor semata-mata karena hakim memiliki pandangan ekonomi yang berbeda.

Pembentuk undang-undang dapat mempertimbangkan kriteria tambahan untuk situasi luar biasa, misalnya ketika rencana secara signifikan menurunkan nilai klaim atau memperlakukan Kreditor dalam posisi hukum yang sama secara berbeda. Kriteria semacam itu tidak boleh dimasukkan melalui Peraturan Pemerintah jika maksudnya mengubah batasan persetujuan yang ditetapkan undang-undang. Ia memerlukan definisi yang terukur, beban pembuktian, kesempatan bagi Debitor dan Kreditor untuk menyampaikan pandangan, serta jangka waktu. Tanpa batasan itu, perlindungan Kreditor kecil dapat berubah menjadi ketidakpastian atau hak veto yudisial yang mengurangi manfaat penyelesaian damai.

5. Peninjauan Nominal Rp10.000.000,00

Nominal Rp10.000.000,00 tetap sejak PP 80/1998 (13 November 1998) dan PP 10/2005 (18 Maret 2005), sedangkan nilai riilnya turun. Menurut indeks harga konsumen Indonesia, tingkat harga rata-rata tahun 2024 sekitar 2,5 kali tingkat harga rata-rata tahun 2005, sehingga Rp10.000.000,00 pada 2005 setara daya beli sekitar Rp3,98 juta pada harga 2024.²⁶ Dalam jendela lima tahun, kenaikan harga kumulatifnya ialah 45,6 persen (2006–2010), 32,3 persen (2011–2015), dan 16,5 persen (2016–2020), serta 12,1 persen untuk empat tahun terakhir (2021–2024). Data ini menjadi alasan memakai tinjauan berkala sebagai usulan awal. Angka lima tahun bukan keharusan hukum dan perlu diuji, dan perhitungan di atas memakai rata-rata tahunan, bukan data bulan Maret 2005.

Dampak perubahan nominal diuji dengan simulasi pada Tabel 8, memakai lima Kreditor yang sama dan aturan pembulatan pada setengah nominal. Dengan nominal Rp5.000.000,00, Rp10.000.000,00, dan Rp20.000.000,00, total unit menjadi 200, 100, dan 51, tetapi porsi unit tiga Kreditor kecil hanya 6,5 persen, 7,0 persen, dan 7,8 persen, mendekati porsi nilainya (6,6 persen). Pada sampel ini, perubahan nominal terutama mengubah satuan hitung dan tidak mengubah bobot relatif Kreditor kecil secara besar. Dampaknya baru terasa pada titik batas pembulatan. Kreditor A (Rp12.000.000,00), misalnya, mendapat dua suara pada nominal Rp5.000.000,00 tetapi satu suara pada nominal Rp10.000.000,00.

Tabel 8. Simulasi Unit Suara pada Tiga Nominal (Data Hipotetis, Kreditor seperti Tabel 3)

Kreditor	Piutang (Rp)	Nominal Rp5 juta	Nominal (berlaku) Rp10 juta	Nominal Rp20 juta
A	12.000.000,00	2	1	1
B	18.000.000,00	4	2	1
C	36.000.000,00	7	4	2
D	234.000.000,00	47	23	12
E	700.000.000,00	140	70	35
Jumlah unit	1.000.000.000,00	200	100	51
Porsi unit Kreditor A, B, dan C	6,6% (porsi nilai)	6,5%	7,0%	7,8%

²⁵ Berlian Pramesthi Cindarbumi dan Aam Suryamah, “Kepastian Hukum Pelaksanaan Voting Online Rencana Perdamaian dalam Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang,” *Jurnal USM Law Review*, Vol. 5, No. 2 (2022), hlm. 508–522.

²⁶ Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED), “Consumer Price Index: Total for Indonesia” (seri CPALTT01IDA659N; data OECD), <https://fred.stlouisfed.org/series/CPALTT01IDA659N>, diakses Oktober 2026. Kenaikan kumulatif dihitung penulis dari rata-rata tahunan.

Karena unit suara tidak menentukan Pasal 151, peninjauan nominal berstatus lebih rendah daripada standardisasi laporan, dan hanya relevan bagi putusan rapat Kreditor yang tunduk pada Pasal 87 ayat (1). Data sebaran ukuran tagihan belum tersedia dan harus dikumpulkan dari berita acara sebelum nominal diubah. Evaluasi sebaiknya membandingkan setidaknya dua kebijakan yang masih dalam batas delegasi: mempertahankan satu suara minimum sambil meninjau ambang nominal dan pembulatan, atau merinci satuan nominal selama mudah diverifikasi dan tidak menimbulkan beban administrasi berlebihan. Setiap perubahan ditetapkan secara prospektif melalui revisi PP dan diumumkan sebelum berlaku. Cara ini memberi kepastian hukum yang lebih besar daripada indeksasi otomatis yang dasar dan jumlahnya tidak dijelaskan. Perubahan PP tidak dianggap sebagai modifikasi atas ambang Pasal 151: elemen jumlah Kreditor dan elemen nilai piutang tetap diterapkan menurut undang-undang sampai pembentuk undang-undang mengubahnya.

Dua pendekatan lain tidak dipilih. Menghapus ambang jumlah Kreditor akan menyerahkan keputusan pada pemilik klaim terbesar, sebagaimana diperlihatkan Skenario II. Mengganti ambang nilai dengan prinsip satu Kreditor satu suara memungkinkan mayoritas Kreditor berklaim kecil menyetujui rencana tanpa memenuhi syarat nilai, sebagaimana diperlihatkan Skenario I. Karena itu perlindungan hukum preventif dalam pengambilan keputusan atas rencana perdamaian perlu ditempatkan pada penerapan kedua persyaratan secara kumulatif, transparan, dan dapat diverifikasi.

Dalam teori perlindungan hukum, usulan lembar perhitungan, akses atas daftar tagihan, pemeriksaan keberatan sebelum pemungutan suara, dan penyampaian alasan pengesahan memperluas perlindungan preventif. Kreditor kecil tidak hanya diberi satu suara secara formal, tetapi memperoleh informasi dan kesempatan mengoreksi dasar perhitungan sebelum keputusan menimbulkan akibat. Penolakan pengesahan dan kasasi tetap dipertahankan sebagai lapisan represif berikutnya. Dari segi kepastian hukum, perbedaan yang jelas antara jumlah pemilih, bobot suara, dan nilai utang membuat aturan lebih dapat diprediksi, sedangkan mengubah ambang secara kasus per kasus justru melemahkan kepastian. Dari segi kemanfaatan, perbaikan administrasi meningkatkan kualitas keputusan tanpa menambah tahap banding yang berulang.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Norma hak suara dan ambang persetujuan pada Pasal 87 UU 37/2004 dan PP 10/2005 mengatur siapa yang bersuara, cara mengubah nilai piutang menjadi unit suara, dan ambang umum putusan rapat Kreditor. Perdamaian kepailitan tunduk pada ketentuan khusus Pasal 151, yang mensyaratkan secara kumulatif persetujuan lebih dari $1/2$ jumlah Kreditor konkuren yang hadir dan haknya diakui atau diakui sementara, serta persetujuan yang mewakili paling sedikit $2/3$ nilai piutang konkuren yang hadir. Unit suara PP 10/2005 tidak menentukan ambang itu. Pasal 152 mengatur pemungutan suara kedua dengan basis nilai pemicu yang tidak jelas, dan Pasal 153 menjaga stabilitas hasil dari perubahan kemudian.

Untuk rumusan masalah kedua, perlindungan preventif sudah memadai pada akses informasi, penilaian independen, waktu mempelajari rencana, dan penentuan pihak yang memilih. Perlindungan belum memadai pada pencatatan hasil per ambang, kejelasan basis nilai Pasal 152, pemeriksaan hitungan sebelum pemungutan suara, dan standar format laporan. Satu unit suara minimum menjamin partisipasi formal dan tidak menjamin proporsi nilai yang setara. Pada Pasal 151, Kreditor kecil yang berhak memilih setara dalam hitungan jumlah, tetapi kontribusi nilai tagihannya pada ambang dua pertiga bergantung pada besar klaim.

Saran

Saran ditujukan kepada lima pihak. Bagi pembentuk undang-undang, basis nilai pemicu pemungutan suara kedua dalam Pasal 152 perlu diperjelas, dan penjelasan perlu menegaskan bahwa Pasal 151 menghitung per Kreditor sedangkan unit suara berlaku bagi putusan yang tunduk pada Pasal 87 ayat (1). Bagi Pemerintah, nominal dan pembulatan dalam PP 10/2005 perlu ditinjau berdasarkan kajian terbuka tanpa mengubah ambang undang-undang. Bagi Mahkamah Agung dan Hakim Pengawas, format baku lembar rekapitulasi yang memisahkan jumlah Kreditor dan nilai piutang, memuat hasil kedua tahap pemungutan suara, dan disertai simulasi sebelum pemungutan suara perlu ditetapkan dalam peraturan atau surat edaran. Bagi Kurator dan organisasi profesinya, daftar piutang dan simulasi perlu disusun sebelum rapat, disertai verifikasi tagihan yang dapat diperiksa. Bagi peneliti, temuan ini perlu diuji pada sampel putusan pengesahan perdamaian kepailitan dan berita acara rapat Kreditor.

DAFTAR PUSTAKA

- Afriana, Anita, dan Rai Mantili. "Implementasi Perdamaian (Accord) pada Pengadilan Niaga dalam Penyelesaian Perkara Kepailitan di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum DEJURE: Kajian Ilmiah Hukum* 2, no. 2 (2017): 219–233. <https://doi.org/10.35706/dejure.v2i2.1301>.
- Amerika Serikat. *Bankruptcy Code*, 11 U.S.C. § 1126(c).
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1907.
- Cindarbumi, Berlian Pramesthi, dan Aam Suryamah. "Kepastian Hukum Pelaksanaan Voting Online Rencana Perdamaian dalam Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang." *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 508–522.
- Disemadi, Hari Sutra, dan Danial Gomes. "Perlindungan Hukum Kreditor Konkuren dalam Perspektif Hukum Kepailitan di Indonesia." *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha* 9, no. 1 (2021): 123–134. <https://doi.org/10.23887/jpku.v9i1.31436>.
- Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED). "Consumer Price Index: Total for Indonesia." Seri CPALTT01IDA659N, data OECD. <https://fred.stlouisfed.org/series/CPALTT01IDA659N>. Diakses Oktober 2026.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Inggris. *Companies Act 2006* (c. 46).
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1998 tentang Perhitungan Jumlah Hak Suara Kreditor*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 187.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2005 tentang Penghitungan Jumlah Hak Suara Kreditor*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4484.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, sebagaimana diubah dengan *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4443.
- Ishak. "Perdamaian antara Debitor dan Kreditor Konkuren dalam Kepailitan." *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum* 18, no. 1 (2016): 137–157.
- Jayadi, Hendri. "Perlindungan Hukum terhadap Penerapan Asas Pari Passu Prorata Partij terhadap Kreditor Konkuren dalam Perspektif Hukum Acara Perdata." *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam* 3, no. 2 (2021): 279–280. <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v3i2.3347>.
- Julyano, Mario, dan Aditya Yuli Sulistyawan. "Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum." *CREPIDO* 1, no. 1 (2019): 13–22. <https://doi.org/10.14710/crepido.1.1.13-22>.
- Leawoods, Heather. "Gustav Radbruch: An Extraordinary Legal Philosopher." *Washington University Journal of Law & Policy* 2, no. 1 (2000): 489–515.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi, Cetakan ke-14. Jakarta: Kencana, 2019.
- Patrik, Delvis, Nyulistiowati Suryanti, dan Aam Suryamah. "Kedudukan Kreditor Minoritas Dibandingkan dengan Kreditor Sekaligus Pemegang Saham dalam Penundaan Kewajiban

- Pembayaran Utang.” *Media Iuris* 4, no. 3 (2021): 400–401. <https://doi.org/10.20473/mi.v4i3.27478>.
- Ritonga, Francois Geny. “Kepastian Hukum bagi Kreditor Konkuren dalam Penyelesaian dan Pemberesan Boedel Kepailitan.” *Jurnal Hukum to-ra: Hukum untuk Mengatur dan Melindungi Masyarakat* 10, no. 3 (2024): 523–524. <https://doi.org/10.55809/tora.v10i3.393>.
- Santi, Brigita Natalia Rose, dan Adi Sulistiyono. “Eksistensi Kedaulatan Kreditor Konkuren dalam Perdamaian melalui PKPU yang Berkeadilan (Studi Putusan Nomor 751 K/Pdt.Sus-Pailit/2024).” *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora* 4, no. 3 (2025): 598–600.
- Sofia, Arijna Nurin. “Kedudukan Hak Suara Kreditor Preferen dalam Persetujuan Rencana Perdamaian Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU).” *Jurist-Diction* 3, no. 4 (2020): 1415–1430.