

Pembatasan Pengajuan Gugatan Kepailitan terhadap Developer Apartemen Pasca SEMA Nomor 3 Tahun 2023

Alayya Rihadatul Aisya^{1*}, Frilia Lili Rahmawati², Astri Nuraina³, Azzawa Fisarra Sinta⁴

¹Universitas Tidar, alayyaaisya@students.untidar.ac.id

²Universitas Tidar, frilialilirahmawati@gmail.com

³Universitas Tidar, astrinuraina@gmail.com

⁴Universitas Tidar, azzawafisarrasinta@gmail.com

* email korespondensi: alayyaaisya@students.untidar.ac.id

Abstrak: Perkembangan sektor properti, khususnya apartemen dengan skema *pre-project selling*, menimbulkan hubungan hukum yang kompleks antara developer dan konsumen sebagai kreditor. Dalam hal wanprestasi, mekanisme kepailitan berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang menjadi instrumen perlindungan hukum. Namun, terbitnya SEMA Nomor 3 Tahun 2023 membatasi permohonan pailit terhadap developer apartemen melalui penafsiran pembuktian sederhana. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan dan daya ikat SEMA dalam sistem peraturan perundang-undangan serta kesesuaiannya dengan asas kepastian hukum dan *lex superior derogat legi inferiori*. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa SEMA bersifat internal dan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat membatasi hak kreditor yang dijamin undang-undang. Pembatasan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum apabila tidak diatur pada tingkat undang-undang.

Kata Kunci : Kepailitan, Kepastian Hukum, Sema No 3 Tahun 2023.

Abstract: Abstract: The development of the property sector, particularly apartments with a *pre-project selling* scheme, has created complex legal relationships between developers and consumers as creditors. In cases of default, the bankruptcy mechanism based on Law Number 37 of 2004 concerning Bankruptcy and Suspension of Debt Payment Obligations serves as a legal protection instrument. However, the issuance of Supreme Court Regulation Number 3 of 2023 restricts bankruptcy petitions against apartment developers through an interpretation requiring simple proof. This study aims to analyze the position and binding power of the Supreme Court Regulation within the legal system and its conformity with the principles of legal certainty and *lex superior derogat legi inferiori*. The method used is normative juridical through literature study. The results of the study indicate that SEMA is internal in nature and is not included in the hierarchy of legislation, thus is cannot restrict the rights of creditors guaranted by law. Such restrictions have the potential to create legal uncertainty if not regulated at the legislative level.

Keywords: Bankruptcy, Legal Certainty, SEMA No. 3 of 2023.

PENDAHULUAN

Hunian merupakan kebutuhan dasar manusia yang berfungsi sebagai tempat berlindung dan beristirahat, yang pemenuhannya dijamin oleh pemerintah melalui Pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Negara berkomitmen untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan hunian yang layak, termasuk dengan melibatkan pihak swasta sebagai Developer dalam sektor property.¹ Seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan tempat tinggal dan keterbatasan lahan, bisnis properti berkembang pesat, khususnya pada pembangunan rumah susun komersial atau apartemen.

Perkembangan sektor properti memiliki dampak signifikan terhadap berbagai industri pendukung serta melahirkan hubungan hukum yang kompleks antara developer, konsumen, lembaga pembiayaan, dan kontraktor. Dalam praktiknya, banyak developer apartemen menerapkan skema *pre-project selling*, yakni penjualan unit sebelum pembangunan selesai, yang menempatkan konsumen sebagai pihak yang telah

melakukan pembayaran dan secara hukum berkedudukan sebagai kreditur.² Namun demikian, tidak jarang terjadi wanprestasi oleh developer, baik dalam bentuk keterlambatan penyelesaian proyek maupun kegagalan menyerahkan unit sesuai perjanjian. Kondisi tersebut mendorong konsumen atau pihak lain untuk menempuh upaya hukum guna memperoleh kepastian dan perlindungan hak, termasuk melalui mekanisme kepailitan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU).³

Setiap perusahaan dalam menjalankan kegiatan usahanya senantiasa berupaya menerapkan asas kehati-hatian guna menghindari risiko kebangkrutan. Kebangkrutan merupakan kondisi yang paling dihindari karena mengakibatkan pada berakhirnya kegiatan usaha melalui pernyataan pailit berdasarkan putusan pengadilan. Dalam Pasal 2 ayat (1) dan

¹ Ema Rahmawati Alfani Rizky Prameswari, Elisatris Gultom, "Kualifikasi Pembuktian Sederhana Dalam Kasus Pailit Developer Rumah Susun Ditinjau Dari Sema Nomor 3 Tahun 2023 Dan Undang Undang Tentang Kepailitan" 8, no. 3 (2024): 99–115.

² Caecilia Waha1 dan Jemmy Sondakh1, "Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Bagi Masyarakat Miskin Di Perkotaan (Suatu Kajian Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia)" 1, no. 1 (2014): 86–102.

³ M.H Sulaiman, S.H., "Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Tanah Bagi Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman)," 2011, 1–29.

Pasal 8 ayat (4) UU PKPU telah diatur syarat untuk menyatakan debitor pailit. Terkait dengan syarat pembuktian sederhana tersebut, Mahkamah Agung kemudian menerbitkan SEMA 3 Tahun 2023 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2023 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan. Kebijakan tersebut menimbulkan persoalan yuridis baru, terutama karena belum terdapat pengaturan yang jelas mengenai makna, batasan, serta prosedur pembuktian yang tidak sederhana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik dalam HIR, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, maupun dalam SEMA itu sendiri. Ketidadaan kejelasan ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya bagi para pengembang, serta membuka ruang perbedaan penafsiran dalam praktik peradilan.⁴

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini difokuskan pada dua rumusan masalah, yaitu: 1) Bagaimana kedudukan dan daya ikat SEMA No. 3 Tahun 2023 dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia sehingga menyebabkan gugatan kepailitan

terhadap developer apartemen tidak dapat diajukan; dan 2) Apakah pembatasan pengajuan gugatan kepailitan terhadap developer apartemen berdasarkan SEMA No. 3 Tahun 2023 selaras dengan prinsip kepastian hukum dan asas *lex superior derogat legi inferiori*

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif dengan dengan cara penelusuran atas objek penelitian dengan memanfaatkan bahan hukum sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan dengan yang berkaitan dengan kedudukan SEMA Nomor 3 Tahun 2023 dalam sistem hukum Indonesia serta kesesuaiannya dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan untuk memperoleh landasan teoritis dan yuridis dalam menganalisis permasalahan penelitian, dengan menelaah peraturan hukum serta dokumen dan literatur yang relevan.

⁴ Sri Redjeki Slamet and Fitria Olivia, "Permohonan Kepailitan Atas Developer Apartemen Tidak Memenuhi Persyaratan Fakta Yang Terbukti Secara Sederhana Suatu Kajian Keadilan Dan Kepastian Hukum," 2024.

PEMBAHASAN

Kedudukan SEMA NO. 3 Tahun 2023 dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia dalam Gugatan Kepailitan yang Tidak Dapat Diajukan Terhadap Developer Apartemen

SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung) Republik Indonesia merupakan regulasi yang bersifat internal dan berbentuk produk sehingga berfungsi sebagai pengatur ataupun pengisi kekosongan di dalam undang-undang sehingga dapat digunakan oleh badan peradilan atau hakim di bawah Mahkamah Agung untuk memberikan pertimbangan dalam menentukan putusan akan suatu perkara. Dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia sesuai dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945, TAP MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi/Kab/Kota, SEMA tidaklah masuk didalamnya. Karena semua produk Undang-Undang yang ada merupakan buatan Legislatif, berbeda dengan SEMA yang merupakan produk dari Mahkamah Agung dan merupakan lembaga Yudikatif, maka dari itu SEMA tidak termasuk ke dalam Undang-Undang sehingga kekuatan yang dimiliki hanya dapat berlaku bagi badan peradilan yang

ada dibawahnya dan bukan mengikat bagi masyarakat umum. SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung) merupakan instrumen yang dikeluarkan MA untuk menjamin keseragaman penerapan hukum oleh para hakim. SEMA memiliki sifat mengikat para hakim secara vertikal untuk menjaga konsistensi pada setiap putusan yang dikeluarkan, sehingga menjamin prinsip *lex superior derogat legi inferiori* jika bertentangan dengan norma ataupun aturan yang ada di bawahnya tidak melampaui Undang-Undang.

Atas keberlakuan sifat SEMA diatas maka SEMA No. 3 Tahun 2023 yang seharusnya memiliki fungsi sebagai aturan yang mengisi kekosongan aturan yang ada dan tentunya tidak bertentangan dengan UU KPKPU sebagai aturan yang lebih tinggi kedudukannya. Pengisian kekosongan hukum pada SEMA No. 3 Tahun 2023 perihal pembatasan syarat dalam pembuktian sederhana yang dalam pasal 8 ayat (4) UU KPKPU. “Permohonan pernyataan pailit sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) telah dipenuhi”.⁵ Selama ini pembuktian sederhana dalam perkara pailit sangatlah bergantung pada penafsiran hakim yang memiliki sifat subjektif dan

⁵ “Undang - Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang,” Pub. L. No. 37 (n.d.).

berbeda-beda dalam mengambil putusan pada perkara pailitan yang sama. Pembuktian sederhana dalam perkara pailit sangat diperlukan guna memberikan pernyataan putusan pailit. Pembuktian sederhana untuk menentukan kepailitan memiliki 2 persyaratan yang harus dipenuhi yang pertama yakni adanya kreditor dan utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.⁶ Banyaknya perkara kepailitan yang terjadi di Indonesia masih belum dapat ditangani dengan memadai dan pas dikarenakan dalam UU KPKPU tidak adanya pembatasan yang membahas lebih lanjut terkait permohonan pailit yang dapat diajukan dan objek perkara kepailitan itu sendiri. Maka dari itu Mahkamah Agung melakukan pengisian kekosongan hukum dengan membentuk SEMA No. 3 Tahun 2023 terkait pembatasan kewenangan yang dimiliki hakim dalam menerima dan memeriksa permohonan perkara dari pihak developer serta perlakuan pembatasan pada pembuktian sederhana baik secara umum maupun khusus dengan permohonan PKPU dan pailit developer apartemen.⁷

Sebagai contoh Kasus Pailit Developer Apartemen kita ambil kasus dari PT Dewi Sartika Lestari yang menangani pembangunan Apartemen City Light Ciputat mengalami kendala dalam proses pembangunan gedung Apartemen sehingga proses pembangunan tidak dapat dilanjutkan atau Mangkrak. Dalam kasus ini yang menjadi permasalahan utama adalah para konsumen ternyata telah membayar lunas setiap Unit Apartemen City Light Ciputat dan gedungnya tidak terselesaikan dengan baik. Maka dari itu para Konsumen mengajukan pailit ke developer dan diajukan perkaranya ke PN Niaga Jakarta Pusat.

Terjadinya pengajuan perkara tersebut maka PPJB (Perjanjian Pengikatan Jual Beli) dengan konsumen dianggap telah batal demi hukum yang mana sesuai dengan pasal 36 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 sehingga seluruh aset gedung apartemen dijadikan sebagai harta pailit untuk dijual dan dibagikan ke sekua kreditor. Untuk bagian Konsumen yang telah membayar lunas tiap Unit Apartemen dianggap sebagai Kreditor Konkuren yang berarti pembayaran ganti rugi diberikan paling

⁶ Alfani Rizky Prameswari, Elisatris Gultom, "Kualifikasi Pembuktian Sederhana Dalam Kasus Pailit Developer Rumah Susun Ditinjau Dari Sema Nomor 3 Tahun 2023 Dan Undang Undang Tentang Kepailitan."

⁷ Serlika Aprita Helmi Ibrahim, Hendri, "Penerapan Asas Keadilan Bagi Konsumen Yang Tidak Dapat Memohon Pailit Dan PKPU Kepada Developer Apartemen Atau Rumah Susun

Terhadap Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia (SEMA) Nomor 3 Tahun 2023" 6, no. 2 (2024): 138–57.

akhir setelah utang pajak, gaji karyawan, dan hutang bank.

Adanya SEMA No 3 Tahun 2023 ini ternyata mengurangi kebebasan hakim untuk menentukan pembuktian sederhana seperti yang tertuang dalam UU KPKPU. Namun tentunya hakim dalam membuat setiap memeriksa permohonan, mempertimbangkan dan membuat putusan yang ada tidak hanya harus bergantung pada SEMA No. 3 Tahun 2023 saja, mengingat dalam membuat setiap putusan yang ada hakim memiliki kebebasan dan bebas dari segala bentuk intervensi yang ada. Perihal hal ini, menimbulkan kebingungan bagi para hakim karena harus memeriksa dan memutus perkara. Di satu sisi mereka memiliki kebebasan dan tidak ada pembatasan dalam pembuktian sederhana dimana developer memiliki kewenangan dalam membuktikan dimana hal ini sesuai dengan pasal 8 ayat (4) UU KPKPU namun mereka juga memiliki SEMA No. 3 Tahun 2023 yang mengatur pembatasan lebih lanjut dalam pembuktian sederhana. Namun, setiap putusan yang dikeluarkan oleh hakim tidaklah perlu untuk bergantung dan berpedoman pada SEMA karena SEMA sendiri tidaklah termasuk kedalam ketentuan hirarki perundang-undangan, jadi bisa dianggap sebagai aturan yang dapat membantu para hakim

dalam menafsirkan suatu perkara dan tidak harus untuk dijadikan acuan utama dalam pengambilan putusan pada perkara pailit developer apartemen.⁸

Keselarasan Prinsip Kepastian Hukum dan Asas Lex Superior Derogat Legi Inferior dengan Pembatasan Pengajuan Gugatan Kepailitan Apartemen berdasarkan SEMA No. 3 Tahun 2023

Masalah pokok dalam isu ini terletak pada hubungan antara SEMA sebagai kebijakan internal Mahkamah Agung dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004. Undang-undang tersebut secara tegas memberikan hak kepada setiap kreditur yang memenuhi syarat pembuktian sederhana untuk mengajukan permohonan pailit terhadap debitur yang memiliki sedikitnya dua kreditor dan satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.⁹ Ketentuan ini bersifat umum dan tidak membedakan jenis usaha debitur,

⁸ HUKUMKU, "Developer Dinyatakan Pailit: Apa Langkah Hukum Yang Bisa Diambil Pembeli?," 2025, https://www.google.com/url?q=https://www.hukumku.id/post/developer-pailit&sa=D&source=editors&ust=1778733637736388&usg=AOvVaw3O76QrDOjCygTAeATHq3A_.

⁹ Ema Nurkhaerani2 Shelomita Putri Amelia1, "Penentuan Keadaan Insolvensi Terhadap Proses Kepailitan Dalam Undang- Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang" 2 (2025): 112–23.

termasuk developer apartemen. Dengan demikian, secara normatif, hak mengajukan permohonan pailit merupakan hak prosedural yang dijamin oleh undang-undang sebagai bentuk kepastian hukum.

Dalam konteks hukum kepailitan, syarat “pembuktian sederhana” merupakan karakteristik utama sistem kepailitan Indonesia. Pembuktian sederhana berarti hakim hanya menilai ada atau tidaknya dua unsur pokok, yaitu keberadaan minimal dua kreditur dan adanya utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih. Hakim tidak memasuki pemeriksaan mendalam mengenai keseluruhan hubungan hukum para pihak sebagaimana dalam gugatan perdata biasa.¹⁰ Konsep ini dibentuk agar penyelesaian kepailitan dapat dilakukan secara cepat dan efektif demi melindungi kepentingan kreditor. Oleh karena itu, ketika syarat pembuktian sederhana telah terpenuhi namun permohonan tetap dibatasi melalui kebijakan administratif, muncul persoalan mengenai konsistensi penerapan hukum kepailitan itu sendiri.

Di sisi lain, melalui SEMA No. 3 Tahun 2023, Mahkamah Agung menginstruksikan agar hakim mempertimbangkan secara hati-hati,

bahkan tidak mengabulkan permohonan pailit terhadap developer apartemen yang proyeknya masih berjalan dan berdampak pada kepentingan masyarakat luas. Kebijakan tersebut dibentuk demi kepentingan perlindungan konsumen secara luas dan untuk menjaga kondisi sektor properti tetap aman dan terkendali.¹¹ Namun, secara hierarki peraturan perundang-undangan, SEMA bukanlah undang-undang, melainkan instrumen administratif internal yang bersifat mengikat ke dalam (*internal binding*). SEMA pada dasarnya diterbitkan sebagai sarana pembinaan dan pengawasan teknis yudisial oleh Mahkamah Agung terhadap badan peradilan di bawahnya. Dalam praktik ketatanegaraan, SEMA sering dipahami sebagai bentuk *beleidsregel* atau peraturan kebijakan yang berfungsi memberikan pedoman penerapan hukum bagi hakim. Akan tetapi, berbeda dengan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) yang memiliki karakter pengaturan lebih formal, SEMA tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

¹⁰ Yunita Kadir, “Pembuktian Sederhana Dalam Kepailitan” 3, no. 1 (2014): 1–27.

¹¹ Dimas Andaru and Sulistio Adiwianto, “Pembuktian Tidak Sederhana Kepailitan Pengembang Apartemen Di Dalam SEMA 3 Tahun 2023” 8, no. 1 (2025): 1–7.

Oleh karena itu, daya ikat SEMA pada dasarnya lebih bersifat internal administratif dan tidak ditujukan untuk membentuk norma hukum baru yang mengikat masyarakat umum.

Dalam teori hierarki norma yang dikemukakan Hans Kelsen, norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi karena validitasnya bergantung pada norma di atasnya. Oleh karena itu, jika SEMA membatasi hak yang telah diberikan oleh undang-undang, maka perlu diuji kesesuaiannya dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Asas *lex superior derogat legi inferiori* mengandung makna bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila terjadi pertentangan norma. Undang-Undang Kepailitan berada dalam struktur peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, sedangkan SEMA tidak termasuk dalam hierarki tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa secara formal, SEMA tidak dapat mengubah, membatasi, atau meniadakan hak yang telah diberikan oleh undang-undang karena SEMA pada dasarnya merupakan pedoman teknis peradilan dan tidak dapat dijadikan sebagai dasar untuk

membentuk norma baru yang mengikat masyarakat secara luas.¹²

Meskipun demikian, perlu dianalisis lebih lanjut apakah SEMA benar-benar bertentangan dengan undang-undang atau hanya merupakan pedoman interpretasi bagi hakim dalam menerapkan hukum. Pihak yang mendukung keberadaan SEMA dapat berpendapat bahwa SEMA tidak menghapus hak kreditur untuk mengajukan permohonan pailit, melainkan hanya memberikan pedoman agar hakim lebih berhati-hati dalam mengabulkan permohonan terhadap developer apartemen yang masih memiliki proyek berjalan dan melibatkan kepentingan masyarakat luas. Namun, apabila dalam praktiknya hakim menjadikan SEMA sebagai alasan utama untuk menolak permohonan yang secara normatif telah memenuhi syarat undang-undang, maka SEMA secara substantif berpotensi membatasi hak yang telah dijamin oleh Undang-Undang.¹³

Apabila hakim menolak permohonan pailit semata-mata dengan alasan mengikuti SEMA tanpa

¹² Hendra Catur Putra, "Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia," 2023, 130–43.

¹³ Alfani Rizky Prameswari, Elisatris Gultom, "Kualifikasi Pembuktian Sederhana Dalam Kasus Pailit Developer Rumah Susun Ditinjau Dari Sema Nomor 3 Tahun 2023 Dan Undang Undang Tentang Kepailitan."

mempertimbangkan ketentuan undang-undang, maka muncul persoalan kepastian hukum. Kepastian hukum mensyaratkan bahwa setiap orang dapat memprediksi akibat hukum dari suatu tindakan berdasarkan peraturan yang berlaku. Jika undang-undang memperbolehkan pengajuan pailit, tetapi praktik pengadilan menolak karena kebijakan internal, maka terjadi inkonsistensi antara norma tertulis dan penerapannya. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian bagi kreditor, khususnya konsumen apartemen yang telah dirugikan secara finansial.¹⁴ Meskipun demikian, perlu dipahami bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap peradilan di bawahnya. Dalam kerangka tersebut, SEMA diposisikan sebagai instrumen untuk menyeragamkan penerapan hukum guna mencegah terjadinya perbedaan putusan. Fungsi SEMA lebih diarahkan pada upaya menjaga konsistensi dan kualitas putusan hakim, bukan untuk membentuk norma hukum baru.

Selain menimbulkan persoalan kepastian hukum, kondisi tersebut juga berkaitan dengan prinsip independensi hakim. Berdasarkan Pasal 24 Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hakim pada dasarnya tidak hanya terikat pada kebijakan administratif internal, tetapi juga wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai hukum serta rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.¹⁵ Oleh karena itu, hakim seharusnya tidak menjadikan SEMA sebagai dasar tunggal dalam menolak permohonan pailit tanpa terlebih dahulu menilai kesesuaian antara fakta perkara dengan ketentuan undang-undang. Meskipun demikian, perlu dipahami bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap peradilan di bawahnya. Dalam kerangka tersebut, SEMA diposisikan sebagai instrumen untuk menyeragamkan penerapan hukum guna mencegah terjadinya perbedaan putusan. Fungsi SEMA lebih diarahkan pada upaya menjaga konsistensi dan kualitas putusan hakim, bukan untuk membentuk norma hukum baru.

Dalam praktiknya, alasan pembatasan gugatan kepailitan terhadap

¹⁴ Putra, "Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia."

¹⁵ Andi Suherman, "Implementasi Independensi Hakim Dalam Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman" 1, no. 1 (2019): 42–51.

developer apartemen sering dikaitkan dengan perlindungan kepentingan umum dan stabilitas ekonomi. Kepailitan developer berskala besar berpotensi menimbulkan dampak yang luas bagi konsumen lainnya, tenaga kerja, serta sektor perbankan. Selain itu, pembeli apartemen pada dasarnya juga merupakan konsumen yang harus memperoleh perlindungan hukum. Dalam banyak kasus, konsumen telah membayar sejumlah dana kepada developer namun belum menerima unit apartemen yang dijanjikan. Ketika developer dipailitkan, terdapat kekhawatiran bahwa pembangunan proyek akan berhenti sehingga merugikan konsumen lain secara lebih luas. Akan tetapi, di sisi lain, apabila permohonan pailit terus dibatasi, maka konsumen yang telah dirugikan kehilangan salah satu instrumen hukum untuk menuntut pertanggungjawaban developer. Kondisi ini menunjukkan adanya benturan antara perlindungan kepentingan konsumen secara individual dengan perlindungan kepentingan publik secara kolektif. Namun, pertimbangan kebijakan semacam ini seharusnya dituangkan dalam bentuk perubahan undang-undang, bukan melalui surat edaran. Jika pembatasan dilakukan melalui SEMA, maka secara teoritis terdapat potensi pelanggaran terhadap asas legalitas dan kepastian

hukum karena pembatasan hak harus memiliki dasar hukum yang jelas dan setingkat undang-undang.

Dalam perspektif asas proporsionalitas, pembatasan terhadap hak kreditor melalui SEMA juga perlu diuji apakah telah dilakukan secara seimbang. Asas proporsionalitas menghendaki agar setiap pembatasan hak memiliki tujuan yang sah, dilakukan dengan cara yang tepat, serta tidak menimbulkan kerugian yang berlebihan dibanding manfaat yang ingin dicapai. Tujuan menjaga stabilitas sektor properti dan kepentingan masyarakat luas memang dapat dipandang sebagai tujuan yang sah. Namun demikian, perlu dipertanyakan apakah pembatasan melalui SEMA merupakan cara yang paling tepat dan diperlukan, mengingat pembatasan tersebut berpotensi mengurangi hak kreditor yang secara tegas telah dijamin oleh Undang-Undang.¹⁶

Menurut teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum harus memuat tiga nilai fundamental, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Apabila pembatasan melalui SEMA dimaksudkan untuk mewujudkan kemanfaatan serta keadilan secara kolektif, maka tetap harus diuji apakah pembatasan terhadap unsur

¹⁶ Putra, "Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia."

kepastian hukum dapat dibenarkan. Ketika kreditor tidak lagi diberi ruang untuk mengajukan permohonan pailit meskipun telah memenuhi persyaratan undang-undang, maka nilai kepastian hukum mengalami pelemahan. Konflik antara kepastian hukum dan kemanfaatan hukum terlihat secara nyata dalam persoalan ini. Dari sudut kepastian hukum, kreditor yang telah memenuhi syarat undang-undang seharusnya memperoleh hak untuk mengajukan dan mendapatkan pemeriksaan permohonan pailit secara objektif. Namun, dari sudut kemanfaatan, Mahkamah Agung berupaya mencegah dampak sosial dan ekonomi yang lebih luas akibat kepailitan developer apartemen. Dengan demikian, persoalan ini tidak hanya berkaitan dengan hierarki norma, tetapi juga menyangkut pertentangan antara perlindungan hak individual dengan kepentingan sosial yang lebih luas.

Dalam praktik peradilan, setelah terbitnya SEMA No. 3 Tahun 2023, terdapat kecenderungan hakim lebih berhati-hati dalam mengabulkan permohonan pailit terhadap developer apartemen. Pertimbangan yang digunakan umumnya berkaitan dengan keberlangsungan proyek, jumlah konsumen yang terlibat, serta dampak

ekonomi yang dapat ditimbulkan apabila developer dinyatakan pailit. Praktik ini menunjukkan bahwa SEMA secara faktual memiliki pengaruh besar terhadap pertimbangan hakim, meskipun secara normatif tidak berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan. Penyelesaian persoalan ini sebaiknya dilakukan melalui pembentukan atau perubahan undang-undang yang secara khusus mengatur mekanisme penyelesaian utang developer properti. Misalnya dengan mengutamakan restrukturisasi melalui Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) sebelum permohonan pailit dikabulkan, atau dengan membentuk pengaturan khusus mengenai perlindungan konsumen apartemen dalam proses kepailitan. Dengan demikian, perlindungan terhadap kepentingan umum tetap dapat dilakukan tanpa mengurangi kepastian hukum dan hak kreditor yang telah dijamin oleh undang-undang.

Dengan mendasarkan pada asas *lex superior derogat legi inferiori* dan prinsip kepastian hukum, pembatasan permohonan kepailitan terhadap developer apartemen melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 belum sepenuhnya selaras dengan ketentuan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004. Hal ini

karena SEMA bukan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, sehingga secara normatif tidak memiliki kewenangan untuk membatasi hak kreditor yang telah diberikan oleh undang-undang. Meskipun tujuan pembatasan tersebut dapat dipahami sebagai upaya menjaga stabilitas sektor properti dan kepentingan umum, namun secara yuridis pembatasan hak prosedural seharusnya dilakukan melalui perubahan undang-undang, bukan melalui instrumen administratif internal. Dengan demikian, dari perspektif teori hierarki norma dan kepastian hukum, kebijakan tersebut lebih tepat dinilai belum sepenuhnya selaras dengan prinsip hukum yang berlaku.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa keberadaan SEMA Nomor 3 Tahun 2023 dalam perkara kepailitan developer apartemen pada dasarnya hanya berfungsi sebagai pedoman internal bagi hakim untuk menyeragamkan penerapan hukum dan bukan sebagai peraturan perundang-undangan yang dapat membentuk norma hukum baru. Oleh karena itu, SEMA tidak memiliki kedudukan yang lebih tinggi

ataupun setara dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang secara tegas memberikan hak kepada kreditor untuk mengajukan permohonan pailit apabila syarat pembuktian sederhana telah terpenuhi. Pembatasan pengajuan gugatan kepailitan terhadap developer apartemen melalui SEMA tersebut memang dilandasi pertimbangan perlindungan kepentingan umum, stabilitas sektor properti, serta keberlangsungan proyek pembangunan yang melibatkan banyak konsumen. Namun, dalam praktiknya kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum karena dapat menyebabkan perbedaan antara ketentuan normatif dalam undang-undang dengan penerapannya di pengadilan. Selain itu, apabila hakim menjadikan SEMA sebagai dasar utama dalam menolak permohonan pailit, maka hal tersebut berpotensi bertentangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori* karena instrumen administratif internal tidak seharusnya membatasi hak yang telah dijamin oleh undang-undang. Dengan demikian, pengaturan mengenai pembatasan kepailitan developer apartemen seharusnya dilakukan melalui pembentukan atau perubahan peraturan perundang-undangan agar tercipta keseimbangan antara perlindungan kepentingan publik,

kepastian hukum, dan hak kreditor maupun konsumen secara adil.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfani Rizky Prameswari, Elisatris Gultom, Ema Rahmawati. “Kualifikasi Pembuktian Sederhana Dalam Kasus Pailit Developer Rumah Susun Ditinjau Dari Sema Nomor 3 Tahun 2023 Dan Undang Undang Tentang Kepailitan” 8, No. 3 (2024): 99–115.
- Andaru, Dimas, And Sulistio Adiwinarto. “Pembuktian Tidak Sederhana Kepailitan Pengembang Apartemen Di Dalam SEMA 3 Tahun 2023” 8, No. 1 (2025): 1–7.
- Helmi Ibrahim, Hendri, Serlika Aprita. “Penerapan Asas Keadilan Bagi Konsumen Yang Tidak Dapat Memohon Pailit Dan PKPU Kepada Developer Apartemen Atau Rumah Susun Terhadap Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia (SEMA) Nomor 3 Tahun 2023” 6, No. 2 (2024): 138–57.
- HUKUMKU. “Developer Dinyatakan Pailit: Apa Langkah Hukum Yang Bisa Diambil Pembeli?,” 2025. https://www.google.com/url?q=https://www.hukumku.id/post/developer-pailit&sa=D&source=Editors&ust=1778733637736388&usg=Aovva-w3o76qrdojcygtaeq3a_.
- Kadir, Yunita. “Pembuktian Sederhana Dalam Kepailitan” 3, No. 1 (2014): 1–27.
- Putra, Hendra Catur. “Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia,” 2023, 130–43.
- Shelomita Putri Amelia¹, Ema Nurkhaerani². “Penentuan Keadaan Insolvensi Terhadap Proses Kepailitan Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang” 2 (2025): 112–23.
- Slamet, Sri Redjeki, And Fitria Olivia. “Permohonan Kepailitan Atas Developer Apartemen Tidak Memenuhi Persyaratan Fakta Yang Terbukti Secara Sederhana Suatu Kajian Keadilan Dan Kepastian Hukum,” 2024.
- Sondakh¹, Caecilia Waha¹ Dan Jemmy. “Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Bagi Masyarakat Miskin Di Perkotaan (Suatu Kajian Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia)” 1, No. 1 (2014): 86–102.
- Suherman, Andi. “Implementasi Independensi Hakim Dalam Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman” 1, No. 1 (2019): 42–51.
- Sulaiman, S.H., M.H. “Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Tanah Bagi Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman),” 2011, 1–29.
- Undang - Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaaan Kewajiban Pembayaran Utang, Pub. L. No. 37 (N.D.).