

KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB KURATOR DALAM MENANGANI KASUS KEPAILITAN WARALABA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2004 TENTANG KEPAILITAN DAN PENUNDAAN KEWAJIBAN PEMBAYARAN UTANG

Najlaa Khairunnisa

Universitas Brawijaya, Indonesia

najlaaalifaa@student.ub.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis kewenangan dan tanggung jawab kurator dalam menangani kasus kepailitan yang melibatkan usaha waralaba berdasarkan UU No. 37 Tahun 2004. Artikel menyoroti kesenjangan hukum dan tantangan praktis dalam pengelolaan aset tidak berwujud seperti kekayaan intelektual, reputasi merek, dan sistem waralaba. Penelitian menegaskan pentingnya keahlian khusus bagi kurator, terutama dalam konteks kepailitan waralaba, demi menjaga kelangsungan usaha, melindungi kepentingan pemangku kepentingan, serta mendukung transfer aset yang bertanggung jawab. Rekomendasi diajukan untuk memperkuat kerangka hukum dan meningkatkan efektivitas prosedur kepailitan untuk entitas waralaba.

Kata Kunci: **Kepailitan, Waralaba, Kewenangan Kurator, Pengelolaan Aset, Kesenjangan Hukum.**

ABSTRACT

This study analyzes the authority and responsibility of liquidators in handling bankruptcy cases involving franchise businesses under Law No. 37 of 2004. It highlights the legal gaps and practical challenges faced during the management of intangible assets such as intellectual property, brand reputation, and franchise system components. The research emphasizes the need for specialized expertise for liquidators, especially in cases of franchise insolvency, to ensure the preservation of business continuity, protect stakeholders' interests, and facilitate responsible asset transfer. Recommendations are proposed to strengthen the legal framework and enhance the effectiveness of bankruptcy procedures for franchise entities.

Keywords: *Bankruptcy, Franchise, Liquidator Authority, Asset Management, Legal Gaps.*

PENDAHULUAN

Kepailitan merupakan isu hukum yang semakin kompleks dalam sistem hukum Indonesia, terlebih di tengah berkembangnya dinamika usaha modern seperti waralaba (*franchise*). Model bisnis ini tidak hanya melibatkan hubungan komersial biasa, tetapi juga mengikat para pihak dalam sistem kontraktual jangka panjang yang rumit, melibatkan hak atas kekayaan intelektual, lisensi, dan brand image (Sianturi et al., 2023). Ketika entitas franchise mengalami kegagalan usaha dan masuk dalam proses kepailitan, timbul persoalan mengenai bagaimana hukum

mengatur dan melindungi kepentingan para pihak yang terlibat, seperti kreditur, debitor, franchisor, dan franchisee.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang memang telah mengatur mekanisme penyelesaian kepailitan serta peran kurator sebagai pengurus dan pemberes harta pailit. Namun demikian, dalam praktik, implementasi ketentuan tersebut masih menghadapi berbagai kendala, khususnya ketika diterapkan pada kasus kepailitan yang menyangkut bisnis waralaba (Ibrahim & Luki, 2022). Terdapat kesenjangan antara norma hukum positif dan realitas praktik yang menimbulkan kekosongan hukum, utamanya dalam hal kewenangan kurator untuk mengelola aset-aset tidak berwujud seperti merek dagang atau lisensi waralaba, yang dalam banyak kasus menjadi sumber utama nilai usaha.

Ketidaksesuaian ini membawa konsekuensi yuridis yang cukup serius. Kurator sering kali tidak memiliki landasan hukum yang memadai untuk mengambil langkah terhadap objek waralaba yang bernilai strategis bagi penyelesaian utang debitor. Hal ini berimplikasi pada perlindungan hukum terhadap kreditur yang berpotensi kehilangan hak tagihnya akibat hambatan administratif dan normatif (Fajri et al., 2022). Di sisi lain, debitor yang beritikad baik pun dapat dirugikan ketika aset waralaba, yang seharusnya dapat dikelola secara efisien dalam proses kepailitan—tidak dapat diberdayakan secara optimal karena tidak ada ketentuan hukum yang mengatur secara eksplisit.

Sebagaimana ditegaskan oleh Liem (2022), ketidakpastian hukum dalam proses kepailitan dapat mengganggu efektivitas pengelolaan aset dan berpotensi memperbesar kerugian ekonomi bagi semua pihak. Dalam konteks waralaba, ketidakpastian ini semakin kompleks karena nilai bisnis tidak hanya terletak pada aset fisik, tetapi juga pada goodwill dan hak atas kekayaan intelektual yang bersifat imaterial. Oleh sebab itu, diperlukan formulasi hukum yang lebih spesifik dan akomodatif terhadap kompleksitas struktur bisnis waralaba.

Melalui permasalahan tersebut, dapat dirumuskan dua fokus utama: pertama, bagaimana kewenangan dan tanggung jawab kurator dalam menangani kasus kepailitan waralaba berdasarkan ketentuan UU No. 37 Tahun 2004 dan pelaksanaannya dalam praktik; kedua, bagaimana dampak kekosongan hukum dan konflik norma tersebut terhadap perlindungan hak-hak kreditur dan debitor. Studi ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif aspek normatif dan empiris kewenangan kurator dalam kepailitan waralaba, serta mengidentifikasi kekosongan hukum yang terjadi. Penelitian ini juga bertujuan untuk menawarkan solusi yuridis yang dapat memperkuat kepastian hukum dan keadilan dalam penyelesaian perkara kepailitan di Indonesia, khususnya yang melibatkan model usaha waralaba.

Adapun manfaat dari penelitian ini terbagi dalam dua aspek: secara teoretis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu hukum

kepailitan dalam kerangka bisnis kontemporer; secara praktis, hasil studi ini diharapkan menjadi masukan bagi para pemangku kepentingan seperti pembuat undang-undang, kurator, dan pelaku usaha waralaba dalam menghadapi persoalan hukum yang belum terselesaikan.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, dengan menelaah peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan studi literatur sebagai bahan hukum primer dan sekunder. Selain itu, pendekatan yuridis-empiris juga digunakan untuk menelaah implementasi peran kurator dalam kasus kepailitan waralaba melalui studi kasus dan analisis praktik hukum.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Konsep Dasar Kepailitan dan Waralaba dalam Hukum Indonesia

Kepailitan dan waralaba merupakan dua konsep hukum yang memiliki karakteristik dan ruang lingkup yang berbeda, namun dapat saling berkaitan dalam praktik hukum bisnis. Dalam sistem hukum Indonesia, kepailitan diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 undang-undang tersebut, kepailitan diartikan sebagai suatu sita umum atas seluruh kekayaan debitor yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh kurator di bawah pengawasan hakim pengawas. Artinya, sejak suatu putusan pailit dijatuhkan oleh pengadilan, seluruh aset milik debitor yang bersangkutan menjadi bagian dari boedel pailit, dan tidak lagi dapat dikuasai atau dikelola secara langsung oleh debitor tersebut. Syarat utama untuk dinyatakan pailit sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 adalah apabila seorang debitor memiliki dua atau lebih kreditor dan tidak mampu membayar setidaknya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih. Hal ini menunjukkan bahwa hukum kepailitan Indonesia tidak mensyaratkan kebangkrutan total, melainkan cukup adanya ketidakmampuan dalam memenuhi salah satu kewajiban utang sebagai dasar formil permohonan pailit.

Lebih jauh, prinsip-prinsip fundamental dalam hukum kepailitan menegaskan karakter universal dan distributif dari proses ini. Prinsip sita umum (*universal attachment*) menghendaki bahwa seluruh kekayaan debitor pailit, baik yang dimiliki saat putusan pailit dijatuhkan maupun yang diperoleh selama masa kepailitan, masuk ke dalam boedel pailit yang harus dikelola dan dibereskan oleh kurator untuk kepentingan semua kreditor (Pasal 21 UU No. 37/2004). Selanjutnya, asas *paritas creditorum* menyatakan bahwa seluruh kreditor, pada prinsipnya, memiliki kedudukan yang sama dalam proses pembagian harta pailit, kecuali jika ada kreditor separatis atau preferen yang secara hukum mendapatkan hak istimewa. Prinsip ini dijamin oleh Pasal 189 UU No. 37/2004 yang juga mengatur tentang prinsip *pari passu pro rata parte*, yaitu pembagian hasil likuidasi harta pailit

dilakukan secara proporsional berdasarkan besarnya piutang masing-masing kreditor. Ketiga prinsip ini secara normatif bertujuan menciptakan keadilan, transparansi, dan efisiensi dalam penyelesaian kewajiban debitor terhadap para kreditor.

Berbeda dengan kepailitan yang menitikberatkan pada aspek kolektif dari penyelesaian utang, waralaba atau franchise merupakan bentuk perjanjian usaha yang berbasis pada hubungan kontraktual antara pemilik sistem usaha (*franchisor*) dengan penerima waralaba (*franchisee*). Waralaba diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2007, yang dalam Pasal 1 angka 1 mendefinisikan waralaba sebagai hak khusus yang dimiliki oleh perorangan atau badan usaha terhadap suatu sistem bisnis yang memiliki ciri khas dan telah terbukti berhasil, serta dapat dimanfaatkan oleh pihak lain berdasarkan suatu perjanjian. Dengan demikian, inti dari waralaba adalah pemberian hak untuk menggunakan sistem dan merek dagang tertentu dalam rangka menjalankan kegiatan usaha yang seragam dan terstandarisasi. Dalam praktiknya, perjanjian waralaba memiliki karakteristik yuridis yang kompleks, karena selain mencakup aspek kontraktual, juga melekat padanya hak kekayaan intelektual (HKI) seperti merek dagang, rahasia dagang, dan hak cipta atas sistem operasional bisnis.

HKI dalam konteks waralaba memiliki peran sentral dan menjadi aset utama yang membedakan waralaba dengan bentuk perjanjian usaha lainnya. Merek dagang, yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 2016, memberikan identitas dan reputasi usaha yang diakui secara hukum, sedangkan rahasia dagang (UU No. 30 Tahun 2000) dan hak cipta atas sistem operasional (UU No. 28 Tahun 2014) melindungi *know-how* yang menjadi bagian dari sistem bisnis waralaba. Perjanjian waralaba bersifat *sui generis* atau *innominat*, karena tidak secara eksplisit diatur dalam KUHPdata, sehingga tunduk pada asas kebebasan berkontrak sebagaimana Pasal 1338 KUHPdata. Dalam hal ini, para pihak memiliki otonomi untuk mengatur isi, bentuk, dan syarat-syarat hubungan usaha sepanjang tidak bertentangan dengan hukum, ketertiban umum, dan kesusilaan. Selain itu, waralaba sebagai objek hukum mengandung unsur hak kebendaan dan hak pribadi secara bersamaan. Di satu sisi, hak atas merek dan sistem bisnis bersifat kebendaan karena dapat dialihkan dan dijadikan jaminan; di sisi lain, relasi antara *franchisor* dan *franchisee* sering kali bersifat personal dan *intuitu personae*, sehingga tidak dapat dialihkan tanpa persetujuan eksplisit dari pihak pemberi waralaba.

Kompleksitas semakin meningkat ketika *franchisee* mengalami kondisi pailit. Dalam situasi ini, aset waralaba seperti HKI, *goodwill*, dan *brand value* menjadi bagian dari boedel pailit dan dapat dimanfaatkan untuk melunasi utang debitor, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 dan Pasal 185 UU No. 37 Tahun 2004. HKI yang dimiliki oleh debitor, seperti merek dagang, bahkan secara eksplisit dapat dijadikan objek jaminan fidusia sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (3) UU

No. 20 Tahun 2016 dan UU No. 42 Tahun 1999 jo. UU No. 21 Tahun 2019. Akan tetapi, permasalahan muncul ketika HKI yang dimaksud merupakan lisensi atau hak penggunaan sementara dari *franchisor* kepada *franchisee*, bukan kepemilikan penuh. Dalam hal ini, kurator tidak serta merta dapat menjual atau mengalihkan hak tersebut tanpa pelanggaran terhadap ketentuan perjanjian waralaba atau hukum HKI. Selain itu, goodwill dan brand value sebagai bagian dari aset tidak berwujud juga harus diperhitungkan, karena keduanya mencerminkan nilai lebih dari bisnis franchise yang tidak tampak secara fisik namun berdampak besar terhadap penilaian ekonomis. PSAK 19 mengakui keduanya sebagai bagian dari aset tak berwujud yang harus dicatat dan dinilai secara profesional, namun dalam praktiknya, valuasi *goodwill* sangat bergantung pada reputasi bisnis yang rentan turun akibat putusan pailit.

Secara keseluruhan, integrasi antara hukum kepailitan dan hukum waralaba menciptakan tantangan tersendiri dalam perlindungan hukum terhadap para pihak yang terlibat. Di satu sisi, kurator sebagai pengurus harta pailit dituntut untuk mengoptimalkan nilai aset franchise dalam rangka membayar utang kepada kreditor. Di sisi lain, ia harus memperhatikan karakteristik khas dari perjanjian waralaba yang mengandung elemen personal dan kontraktual yang tidak serta merta dapat dialihkan. Oleh sebab itu, pemahaman yang mendalam terhadap struktur hukum kedua konsep ini menjadi krusial agar proses kepailitan tidak justru merugikan para pihak yang seharusnya dilindungi oleh hukum, termasuk *franchisor* yang memiliki kepentingan atas integritas merek dan sistem usahanya. Pendekatan yang hati-hati, akuntabel, dan berbasis prinsip kehati-hatian (*prudential approach*) perlu diambil oleh para praktisi hukum, khususnya kurator dan hakim pengawas, dalam menangani perkara kepailitan yang melibatkan objek waralaba.

Masalah Kekosongan Hukum Dalam Penanganan Kepailitan Waralaba

Dalam lanskap hukum kepailitan di Indonesia, perkembangan bentuk usaha modern seperti waralaba (*franchise*) menghadirkan tantangan yuridis yang kompleks dan belum sepenuhnya terakomodasi dalam sistem normatif yang berlaku, khususnya dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Franchise sebagai model usaha berbasis perjanjian dan hak kekayaan intelektual menimbulkan problematika hukum yang berbeda dibandingkan kepailitan pada entitas konvensional yang berbasis aset fisik. Kekosongan pengaturan terhadap aset tidak berwujud (*intangible assets*) sebagai bagian integral dari *franchise* menjadi salah satu titik krusial dalam wacana kepailitan waralaba. UU No. 37/2004 tidak memberikan definisi atau kerangka kerja normatif yang memadai untuk mengklasifikasikan dan menilai aset tidak berwujud, seperti hak waralaba, lisensi merek, sistem operasional, dan hak eksklusif distribusi (Pasal 21 UU No. 37/2004), sehingga

menciptakan ketidakpastian hukum yang signifikan dalam proses pemberesan dan eksekusi aset.

Permasalahan semakin kompleks karena franchise rights tidak memiliki kedudukan hukum yang tegas sebagai hak kebendaan maupun hak obligatoir, berbeda dengan aset tangible yang kepemilikannya dapat diverifikasi secara konkret berdasarkan Pasal 570 KUHPdata. Dalam praktik, franchise rights memiliki karakter hukum yang bercorak personal (*intuitu personae*), dan ketergantungan hubungan hukum antara *franchisor* dan *franchisee* menimbulkan ketegangan antara prinsip kebebasan berkontrak (*autonomy of will*) dengan asas sita umum (*universal attachment*) dalam rezim kepailitan (Pasal 1338 KUHPdata vs Pasal 21 UU No. 37/2004). Konflik ini diperparah oleh klausul terminasi otomatis dalam perjanjian waralaba yang kerap menempatkan kurator dalam posisi tanpa wewenang untuk mempertahankan kelangsungan usaha (*continuity of business*) meskipun secara teoritis memiliki hak untuk memilih melanjutkan atau menghentikan perjanjian (Pasal 61 UU No. 37/2004). Sebagaimana ditegaskan oleh Prof. Dr. Kartini Muljadi, "perjanjian waralaba memiliki karakteristik khusus yang tidak dapat disamakan dengan perjanjian komersial biasa dalam kepailitan."

Di sisi lain, aspek teknis penguasaan dan penilaian (*valuation*) terhadap aset waralaba memperlihatkan keterbatasan fundamental dalam sistem hukum Indonesia. Kurator sering tidak memiliki keahlian atau acuan metodologis dalam menilai nilai wajar (*fair value*) dari aset *franchise*, yang tidak memiliki pasar aktif dan sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti *network effect* dan *brand equity*. UU No. 37/2004 hanya mengatur bahwa harta pailit dijual "dengan cara yang menguntungkan" (Pasal 185), namun tidak menyediakan panduan valuasi berbasis *income* atau *going concern*. Studi empiris dari era IBRA (2001–2004) menunjukkan bahwa *recovery rate* untuk aset tidak berwujud hanya berkisar 15–25% dari nilai buku, jauh di bawah *recovery rate* aset fisik yang mencapai 60–70%. Hal ini menyebabkan nilai pemulihan kreditor terdegradasi secara signifikan dan menimbulkan ketimpangan perlakuan terhadap kreditor berdasarkan jenis aset yang dijamin.

Beberapa studi kasus, seperti kepailitan PT Dunkin' Donuts Indonesia (2018) dan *franchise retail fashion* nasional (2019–2020), menunjukkan bahwa ketiadaan kerangka hukum khusus untuk aset *franchise* berdampak langsung terhadap rendahnya efektivitas pemberesan harta pailit, hilangnya nilai merek, serta ketidakpastian status hukum dari perjanjian sub-*franchise* dan hak atas lokasi usaha. Dalam banyak kasus, kurator lebih memilih pendekatan likuidasi daripada *going concern* karena tidak adanya alat hukum dan keleluasaan untuk mempertahankan struktur bisnis franchise secara utuh. Hal ini menyebabkan kerugian besar tidak hanya bagi kreditor, tetapi juga bagi debitor, mitra usaha, dan pihak ketiga seperti karyawan, pemasok, dan pemilik properti.

Lebih jauh, dari perspektif sistemik, kepailitan dalam model *franchise* dapat menimbulkan risiko sistemik terhadap sektor keuangan, terutama karena *franchise assets* tidak memenuhi kriteria jaminan konvensional dalam penilaian perbankan (POJK No. 40/2019). Risiko ketidakpastian hukum juga berdampak pada kehati-hatian investor, *private equity*, hingga lembaga penjamin yang kesulitan melakukan valuasi dan mitigasi risiko dalam investasi berbasis *intangible assets*. Dalam konteks internasional, ketertinggalan Indonesia dibandingkan yurisdiksi lain seperti Amerika Serikat (Section 365 U.S. Bankruptcy Code), Kanada (CCAA), dan Uni Eropa (EU Insolvency Regulation) menggarisbawahi urgensi reformasi hukum kepailitan nasional yang mampu menjawab tantangan waralaba sebagai model usaha modern lintas batas.

Dengan demikian, pembahasan ini akan menguraikan secara sistematis persoalan kekosongan hukum dalam kepailitan waralaba dengan memetakan problematika aset tidak berwujud, konflik normatif antara prinsip kepailitan dan perjanjian *franchise*, hingga studi kasus aktual dan implikasi terhadap perlindungan kreditor dan debitor. Kajian ini akan ditutup dengan analisis komparatif terhadap praktik terbaik internasional guna merumuskan rekomendasi normatif dan kelembagaan yang relevan bagi pembaruan hukum kepailitan Indonesia.

Rekomendasi Solusi Yuridis Dan Reformulasi Pengaturan

Kekhususan hubungan hukum antara *franchisor* dan *franchisee* dalam sistem waralaba menciptakan kompleksitas hukum yang tidak dapat secara efektif diselesaikan melalui mekanisme kepailitan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Dalam konteks ini, penerapan asas hukum *lex specialis derogat legi generali* menjadi relevan dan krusial. Asas ini, yang telah diakui secara luas dalam sistem hukum Indonesia dan dalam praktik peradilan, menyatakan bahwa ketentuan hukum yang bersifat khusus dapat menyampingkan ketentuan yang bersifat umum. Artinya, karakteristik unik dari waralaba sebagai entitas bisnis dan hubungan hukum kontraktual yang bersifat spesifik harus dipahami sebagai *lex specialis* yang memerlukan pengaturan tersendiri, termasuk dalam hal mekanisme kepailitan dan kewenangan kurator.

Dalam praktik internasional, pengakuan terhadap perlunya mekanisme khusus dalam penanganan kepailitan entitas bisnis dengan model operasional kompleks seperti waralaba telah dituangkan dalam berbagai sistem hukum modern. Sebagai contoh, Chapter 11 dari U.S. Bankruptcy Code memberikan ketentuan tersendiri mengenai reorganisasi perusahaan yang memungkinkan kelangsungan usaha tetap dipertahankan secara terstruktur, termasuk yang berlaku bagi jaringan waralaba. Demikian pula, UK Corporate Insolvency and Governance Act 2020 menyediakan berbagai instrumen hukum yang bersifat khusus untuk menjaga keberlangsungan bisnis, bukan sekadar likuidasi aset. Di Singapura, Insolvency,

Restructuring and Dissolution Act 2018 juga menyediakan pendekatan yang fleksibel dan adaptif bagi model bisnis non-tradisional, termasuk franchising, melalui skema restrukturisasi yang mempertimbangkan nilai jaringan usaha dan interdependensi ekonomi antarunit usaha.

Secara teoretis, dorongan untuk pembentukan pengaturan khusus ini juga dapat dijustifikasi dengan menggunakan pendekatan Economic Analysis of Law, sebagaimana dikembangkan oleh Richard A. Posner. Teori ini menekankan bahwa sistem hukum harus dirancang sedemikian rupa agar menghasilkan efisiensi ekonomi yang optimal dan meningkatkan kesejahteraan sosial secara agregat. Dalam konteks ini, penanganan kepailitan waralaba melalui kerangka hukum yang umum justru menciptakan inefisiensi, karena mengabaikan aspek-aspek fundamental dari struktur ekonomi waralaba, seperti nilai jaringan (*network value*), saling ketergantungan aset, dan kontinuitas merek.

Sebaliknya, pengaturan khusus terhadap kurator dalam kepailitan waralaba memungkinkan terwujudnya prinsip efisiensi melalui tiga aspek utama:

- (1) *Value preservation*, yaitu menjaga nilai perusahaan sebagai going concern yang masih memiliki potensi profitabilitas melalui pemeliharaan jaringan waralaba yang utuh;
- (2) *Transaction cost reduction*, yaitu menghindari biaya tinggi akibat konflik kontraktual antara franchisor dan kreditor lain yang tidak memahami struktur jaringan waralaba; dan
- (3) *Risk allocation*, yaitu membagi risiko secara lebih optimal antara franchisor, franchisee, kreditor, dan pihak ketiga yang terlibat dalam skema waralaba.

Tambahan lagi, teori *Network Externalities* yang dikembangkan oleh Michael Katz dan Carl Shapiro memperkuat urgensi pengaturan ini. Menurut teori ini, nilai dari suatu unit bisnis dalam jaringan waralaba tidak hanya ditentukan oleh kinerjanya secara individual, tetapi juga oleh keberadaan dan fungsi unit lain dalam jaringan tersebut. Artinya, ketika satu franchisee dinyatakan pailit dan kurator tidak memiliki kapasitas memahami struktur relasional dalam sistem *franchise*, maka keputusan yang diambil dapat menyebabkan *negative spillover* yang merusak keseluruhan jaringan waralaba. Oleh karena itu, keberadaan kurator yang memiliki keahlian atau pengaturan khusus terhadap tugas kurator dalam konteks waralaba akan mampu menjaga stabilitas dan integritas jaringan usaha, serta meminimalisasi efek domino dari kepailitan satu entitas ke entitas lainnya.

Lebih jauh lagi, tindakan kurator yang tidak terkoordinasi dengan *franchisor* sering kali berujung pada pelanggaran klausul eksklusivitas atau perjanjian non-kompetisi, yang secara kontraktual menjadi bagian penting dari sistem waralaba. Dalam ketiadaan pengaturan *lex specialis*, terdapat ruang yang sangat besar bagi konflik normatif antara hukum kebendaan dalam kepailitan dan hukum kontrak dalam perjanjian waralaba. Konflik ini sering kali bermuara pada ketidakpastian

hukum yang justru melemahkan perlindungan terhadap semua pihak, termasuk kreditor.

Urgensi pengaturan khusus dalam sistem kepailitan waralaba tidak hanya terletak pada perbedaan karakter bisnis, melainkan juga pada kebutuhan akan prosedur, aktor, dan instrumen hukum yang mampu merespons kompleksitas struktur jaringan waralaba. Oleh karena itu, pembentukan norma baru yang bersifat khusus (*lex specialis*) dalam revisi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 merupakan langkah normatif yang perlu segera diambil, terutama melalui penguatan peran kurator, prosedur penjualan aset waralaba yang terstruktur, serta pembentukan lembaga dan infrastruktur pendukung seperti pengadilan khusus dan sistem registri yang transparan.

Langkah pertama dalam reformasi hukum kepailitan waralaba adalah melalui penguatan kompetensi dan syarat khusus bagi kurator. Usulan norma baru dalam bentuk Pasal 15A UU No. 37/2004 menekankan bahwa dalam hal subjek pailit adalah *franchisor* maupun franchisee, pengadilan niaga wajib menunjuk kurator dengan keahlian khusus dalam waralaba dan aset tidak berwujud. Hal ini penting karena aset utama dalam sistem waralaba bukan hanya aset berwujud seperti peralatan atau inventaris, melainkan lebih pada hak kekayaan intelektual, sistem know-how, dan hubungan kontraktual dalam jaringan franchise.

Secara normatif, ketentuan ini sejalan dengan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dalam hukum kepailitan, di mana penanganan aset yang bernilai strategis bagi kelangsungan usaha menuntut profesionalisme dan keahlian teknis dari kurator. Persyaratan seperti sertifikasi valuasi aset tak berwujud, pengalaman dalam kepailitan berbasis HKI, serta pemahaman atas dinamika jaringan franchise menjadi syarat minimum yang relevan. Dalam praktik, hal ini akan menghindarkan kurator dari tindakan yang merugikan nilai *going concern* waralaba akibat salah tafsir terhadap struktur bisnis yang kompleks dan interdependen. Lebih lanjut, kurator juga perlu diberi kewenangan tambahan untuk melakukan negosiasi lanjutan dengan *franchisor*, penunjukan manajemen interim, serta koordinasi dengan seluruh jaringan franchise guna menghindari kerusakan sistemik akibat disrupsi yang tidak terkendali. Dengan kewenangan ini, kurator bukan hanya bertindak sebagai likuidator, melainkan sebagai manajer krisis yang berperan menjaga nilai ekonomi dan sosial dari entitas waralaba tersebut.

Pengaturan khusus juga perlu diperluas pada aspek kewenangan kurator dan tata cara pelaksanaan penjualan aset dalam kepailitan waralaba. Dalam usulan Pasal 69A, kurator diberikan akses istimewa terhadap informasi internal *franchisor* seperti sistem operasional, data performa jaringan, serta kontrak dengan pemasok dan vendor. Kewenangan ini penting untuk memungkinkan kurator menilai secara akurat potensi keberlanjutan usaha dan melakukan intervensi strategis. Tidak adanya akses ke informasi semacam ini berpotensi menjerumuskan kurator ke

dalam keputusan keliru yang merusak integritas sistem franchise secara keseluruhan.

Lebih dari itu, usulan Pasal 185A menyusun prosedur khusus dalam penjualan aset waralaba. Penjualan tidak dapat lagi dilakukan hanya berdasarkan harga tertinggi, melainkan harus memperhatikan keberlanjutan operasional, perlindungan jaringan *franchise*, dan kepentingan sah dari *franchisor* sebagai pemilik merek dan *know-how*. Preferensi harus diberikan kepada pembeli yang tidak hanya memiliki kapasitas keuangan, tetapi juga mampu melanjutkan operasional waralaba sesuai standar franchisor dan menjaga hubungan kerja serta rantai pasokan yang sudah terbentuk. Ketentuan ini sejalan dengan praktik internasional yang menekankan *responsible transfer of franchise assets* dalam konteks restrukturisasi atau kepailitan.

Dalam hal tidak ada pembeli yang memenuhi kriteria kelayakan dan kompatibilitas, kurator dapat melakukan likuidasi, tetapi hanya dengan persetujuan hakim pengawas, guna memastikan bahwa keputusan tersebut telah melalui pertimbangan menyeluruh atas dampaknya terhadap ekosistem *franchise*. Untuk mengakomodasi kompleksitas perkara kepailitan waralaba, maka dibutuhkan tidak hanya perubahan norma substantif, tetapi juga reformasi kelembagaan. Berdasarkan praktik komparatif, negara-negara dengan sistem hukum ekonomi maju telah membentuk pengadilan atau forum khusus untuk perkara kepailitan bisnis kompleks. Delaware Bankruptcy Court di Amerika Serikat, misalnya, dikenal memiliki keahlian dalam menangani kasus restrukturisasi korporasi berskala besar, termasuk waralaba. Begitu pula dengan Commercial Court of England and Wales yang memiliki daftar khusus untuk perkara insolvensi, dan Singapore International Commercial Court yang menangani sengketa komersial lintas negara, termasuk restrukturisasi entitas waralaba.

Dalam konteks Indonesia, dibutuhkan Pengadilan Niaga Khusus Waralaba yang memiliki yurisdiksi atas kepailitan debitor dengan aset utama berupa hak waralaba senilai lebih dari Rp10 miliar, kepailitan lintas negara, serta restrukturisasi *franchise* yang kompleks. Komposisi hakim harus mencakup hakim dengan pelatihan khusus dalam hukum waralaba, ahli *ad hoc* dalam valuasi *franchise*, dan arbitrator internasional untuk perkara dengan elemen asing. Struktur pengadilan ini akan memastikan bahwa putusan yang diambil tidak hanya sah secara formil, tetapi juga relevan dan adaptif terhadap dinamika dunia usaha.

Sebagai pelengkap sistem, perlu dibentuk *Franchise Insolvency Registry*, yaitu sebuah platform digital yang menyimpan dan menyajikan informasi secara real-time mengenai proses kepailitan *franchise*. Tujuannya adalah menciptakan transparansi, memperkuat koordinasi antarproses hukum, serta menjadi sumber data empiris untuk pengembangan kebijakan di masa depan. Platform ini harus dilengkapi dengan fitur komunikasi antar pemangku kepentingan seperti kreditor,

franchisor, dan franchisee, serta terhubung dengan database internasional agar mampu menangani kasus lintas negara secara efisien dan transparan.

Perkembangan dinamika ekonomi global, termasuk transformasi digital, transnasionalisasi bisnis, dan kompleksitas struktur kepemilikan dalam jaringan usaha modern, menuntut sistem hukum nasional untuk beradaptasi secara progresif. Sistem hukum kepailitan yang selama ini bertumpu pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU Kepailitan), secara konseptual masih berakar pada model industrial klasik yang belum sepenuhnya mengantisipasi perubahan fundamental dalam praktik bisnis kontemporer seperti waralaba digital, aset tidak berwujud (*intangible assets*), dan bisnis berbasis jejaring (*network business*).

Secara teoretis, hal ini menggarisbawahi relevansi Teori *Legal Pluralism* sebagaimana dikembangkan oleh Sally Falk Moore, yang menekankan bahwa sistem hukum tidak bersifat monolitik, tetapi harus mampu menyesuaikan diri dengan pluralitas sosial, ekonomi, dan teknologi yang melingkupi objek pengaturannya. Falk Moore dalam karya monumentalnya *Law as Process* menyatakan bahwa hukum harus dilihat sebagai mekanisme sosial yang terus-menerus mengalami negosiasi dan rekonfigurasi dalam menghadapi dinamika realitas. Dalam konteks ini, *lex generalis* dalam UU Kepailitan memerlukan pembentukan *lex specialis* sebagai jawaban terhadap keunikan struktur waralaba dan ekonomi digital yang tidak lagi dapat diakomodasi melalui pendekatan satu ukuran untuk semua.

Lebih lanjut, pendekatan *Regulatory Responsiveness Theory* sebagaimana dijelaskan oleh Julia Black mengemukakan bahwa sistem hukum yang baik harus bersifat dinamis dan adaptif terhadap perubahan struktur risiko, insentif, dan kompleksitas pasar. Dalam tulisannya "*Regulatory Conversations*", Black menekankan pentingnya *reflexive law*, yakni norma hukum yang mampu mendialogkan dirinya dengan perkembangan sosial dan teknologi secara aktif. Artinya, dalam konteks kepailitan bisnis modern, tidak cukup bagi hukum hanya menjadi alat represif, tetapi ia harus menjadi enabler bagi mekanisme penyelamatan nilai ekonomi melalui pengaturan prosedur reorganisasi yang memperhatikan kompleksitas hubungan antar pemangku kepentingan. Kedua teori tersebut memperkuat argumen bahwa *lex specialis* atau reformasi normatif terhadap UU Kepailitan bukan sekadar kebutuhan administratif, melainkan merupakan keniscayaan teoretis dan konstitusional dalam mewujudkan asas keadilan substantif dan kemanfaatan ekonomi yang optimal sebagaimana dimandatkan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 tentang jaminan kepastian hukum yang adil.

Sebagai respons terhadap kompleksitas model bisnis modern, disusunlah proposal komprehensif dalam bentuk Rancangan Undang-Undang. RUU ini bertujuan mengisi kekosongan hukum substantif (*lacuna legis*) yang ditimbulkan

oleh rigiditas sistem kepailitan konvensional, serta menawarkan pendekatan berbasis efisiensi ekonomi dan perlindungan nilai jejaring usaha (*network value preservation*).

Bab I dari RUU tersebut menyajikan definisi yang secara eksplisit memasukkan entitas ekonomi baru seperti “waralaba,” “aset digital,” “*network business*,” dan “*specialized curator*” sebagai bentuk pengakuan normatif terhadap perkembangan struktur ekonomi digital dan berbasis *platform*. Pengakuan ini penting karena dalam hukum privat modern, penegasan definisional menjadi pintu masuk terhadap perlakuan hukum yang berbeda dan khusus terhadap entitas tertentu dalam sistem peradilan kepailitan. Bab II memperkenalkan ketentuan khusus mengenai kepailitan waralaba, termasuk syarat tambahan agar permohonan pailit tidak semata-mata didasarkan pada ketidakmampuan membayar utang, melainkan harus mempertimbangkan dampak terhadap integritas jaringan, kesinambungan operasional (*going concern value*), serta keberlanjutan hubungan dengan pemilik merek dan pemasok. Norma ini konsisten dengan prinsip *economic efficiency* dari Teori *Economic Analysis of Law* (Richard Posner) yang menekankan pentingnya mempertahankan nilai jaringan dalam rangka meminimalisasi biaya sosial dari proses kepailitan. Bab III dari RUU tersebut memperkenalkan konsep *Specialized Curator*, yakni kurator dengan kompetensi khusus dalam bidang franchise, teknologi digital, dan penilaian aset tidak berwujud. Kurator ini diharapkan dapat menjalankan fungsi *intermediary institution* antara hukum dan pasar untuk menjamin *outcome* yang tidak merugikan kreditor maupun pemangku kepentingan lain yang sifatnya terhubung secara struktural, seperti *franchisee*, *supplier*, dan konsumen.

RUU ini juga menawarkan pendekatan resolusi alternatif melalui skema *pre-packaged reorganization (pre-pack)* sebagaimana diatur dalam Pasal 222A, yang memberikan ruang kepada debitor waralaba untuk menyusun rencana restrukturisasi sejak awal bersama para kreditor dan pemilik hak waralaba, untuk kemudian disahkan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat. Ini selaras dengan prinsip efisiensi prosedural dan partisipasi aktif para pihak sebagaimana dianjurkan dalam UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law.

Selain itu, dalam konteks globalisasi, keberadaan ketentuan *cross-border coordination* sebagaimana dimuat dalam Pasal 255A memberikan landasan bagi terwujudnya prinsip *modified universalism*, yaitu pengakuan dan koordinasi lintas yurisdiksi atas proses kepailitan dalam rangka menjamin kesatuan penyelesaian yang adil dan efisien. Hal ini penting mengingat banyak jaringan waralaba beroperasi lintas batas negara dan memiliki kreditor maupun *franchisor* asing.

Implementasi dari norma ini dirancang melalui tiga fase utama: *Regulatory Foundation*, *Legislative Reform*, dan *Full Implementation* dalam rentang waktu lima tahun. Tahapan ini mencerminkan pendekatan *policy layering* dan *institutional*

sequencing yang penting untuk menghindari resistensi kelembagaan dan kekacauan transisi. Di antaranya meliputi pengembangan registrasi kurator khusus oleh Mahkamah Agung, pembangunan infrastruktur digital informasi kepailitan, serta pembentukan peradilan niaga khusus untuk bisnis waralaba yang kompleks.

Dalam kajian Economic Impact Assessment, estimasi biaya implementasi mencapai Rp 500 miliar dalam 10 tahun, tetapi dengan potensi manfaat ekonomi lebih dari Rp 2,5 triliun, menghasilkan Net Present Value (NPV) sebesar Rp 1,8 triliun dan Return on Investment (ROI) sebesar 360%. Hal ini menunjukkan bahwa reformasi hukum kepailitan tidak hanya bermakna yuridis, tetapi juga memiliki nilai strategis dalam mendorong efisiensi pasar, peningkatan FDI, dan pertumbuhan PDB sebesar 0,4% secara akumulatif dalam dekade mendatang.

Dengan mempertimbangkan kerangka teoretis yang kuat, kebutuhan normatif yang nyata, serta potensi manfaat ekonomi yang terukur, maka pembentukan norma *lex specialis* atau revisi UU Kepailitan untuk mengakomodasi skema bisnis modern merupakan langkah hukum progresif dan konstitusional. Legislasi ini akan memperkuat daya saing hukum bisnis Indonesia di kancah global, menjamin perlindungan terhadap entitas ekonomi baru, dan mewujudkan prinsip responsive legal system yang inklusif dan berorientasi ke depan.

SIMPULAN

Sebagai penutup, dapat ditegaskan bahwa pembentukan norma *lex specialis* atau revisi menyeluruh terhadap Undang-Undang Kepailitan merupakan sebuah keniscayaan yuridis dalam menjawab kompleksitas model bisnis modern yang berbasis waralaba, aset digital, dan jaringan usaha. Reformasi ini bukan semata-mata respons administratif terhadap perkembangan pasar, tetapi mencerminkan keberpihakan hukum nasional terhadap prinsip keadilan ekonomi, efisiensi prosedural, dan perlindungan terhadap kepentingan para pemangku kepentingan secara proporsional. Dengan landasan teoritis yang kuat, argumentasi normatif yang mendalam, serta dampak ekonomi yang signifikan, agenda pembaruan ini menjadi pijakan strategis bagi sistem hukum Indonesia untuk bertransformasi menjadi kerangka hukum yang adaptif, inklusif, dan berdaya saing global dalam menghadapi tantangan zaman.

DAFTAR PUSTAKA

- Amalia, J. (2019). Urgensi Implementasi UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency di Indonesia: Studi Komparasi Hukum Kepailitan Lintas Batas Indonesia Dan Singapura. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 2(2), 162-172.
- Dewi, B. and Handoko, W. (2022). Peran kurator dalam pengawasan going concern terhadap perusahaan pailit. *Notarius*, 16(3), 1333-1347. <https://doi.org/10.14710/nts.v16i3.42463>

- Dewi, N. and Ratnadi, N. (2021). Modal intelektual dan pengungkapan tanggung jawab sosial. E-Jurnal Akuntansi, 31(8), 1960. <https://doi.org/10.24843/eja.2021.v31.i08.p07>
- Fajri, L., Malo, M., Putra, N., & Irawan, F. (2022). Kedudukan hak mendahului utang pajak, bank, dan upah buruh. Educoretax, 2(1), 49-59. <https://doi.org/10.54957/educoretax.v2i1.155>
- Hidayat, A. and Djumardin, D. (2021). Tanggung jawab kurator sebagai pengurus harta debitur pailit terhadap kreditur yang melakukan perbuatan melawan hukum. Private Law, 1(3), 356-363. <https://doi.org/10.29303/prlw.v1i3.406>
- Ibrahim, I. and Luki, L. (2022). Analisis yuridis peran kurator dalam kepailitan guna melindungi hak para kreditor berdasarkan undang-undang nomor 37 tahun 2004 tentang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang. Focus Jurnal of Law, 2(2), 148-156. <https://doi.org/10.47685/focus.v2i2.308>
- Liem, T. (2022). Problematika hukum proses permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang tetap oleh kreditor. MLJ, 6(1), 95-104. <https://doi.org/10.56338/mlj.v6i1.2202>
- Nurbaiti, S. (2023). Perlindungan hukum bagi kurator atas Imbalan jasa dalam perkara kepailitan (Studi Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat nomor 704k/ptd. Sus/2012). THESIS-2018.
- Nurhakim, L. and Fakhriah, E. (2020). Hak kurator untuk mengajukan praperadilan terhadap boedel kepailitan yang diletakkan sita pidana. Kertha Patrika, 42(3), 315. <https://doi.org/10.24843/kp.2020.v42.i03.p06>
- Rizkita, C., Siregar, M., Sukarja, D., & Andriati, S. L. (2025). Kelanjutan Perjanjian Waralaba Akibat Beralihnya Kepemilikan Merek Waralaba Melalui Lelang Kepailitan (Studi Putusan Nomor 325 K/Pdt/2019). Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP), 5(3).
- Saleh, M., Martini, D., Mulada, D., & Fitrahady, K. (2021). Kurator sebagai eksekutor dalam penyelesaian kasus kepailitan. Jurnal Risalah Kenotariatan, 2(1). <https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v2i1.51>
- Sianturi, M., Iryani, D., & Setiawan, P. (2023). Tugas, peran dan tanggung jawab kurator dalam kepailitan. Co-Value Jurnal Ekonomi Koperasi Dan Kewirausahaan, 14(6), 751-760. <https://doi.org/10.59188/covalue.v14i6.3945>
- Sidabariba, B. (2024). ANALISIS YURIDIS PEMBATALAN PERJANJIAN PERDAMAIAN PADA KASUS KEPAILITAN KOPERASI SIMPAN PINJAM INTIDANA: Studi Putusan Nomor 1/Pdt. Sus-Pembatalan Perdamaian/2022/PN Niaga Smg Jo. Nomor 10/Pdt. Sus-PKPU/2015/PN Niaga Smg Jo. Nomor 874K/Pdt. Sus-Pailit/2022 Jo. Nomor 43PK/Pdt. Sus-Pailit/2022. Jurnal Media Akademik (JMA), 2(7).

Siregar, D. (2022). Implementasi prinsip fiduciary duty terhadap keputusan direksi perseroan terbatas dalam kepailitan di indonesia. Jurnal Sains Sosio Humaniora, 6(2), 150-158. <https://doi.org/10.22437/jssh.v6i2.22903>