

KEPASTIAN HUKUM KEWENANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP KEPAILITAN LEMBAGA PERBANKAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2011 TENTANG OTORITAS JASA KEUANGAN

Rahmadi Indra Tektona*, Choirur Roziqin**

Fakultas Hukum Universitas Jember

Jl. Kalimantan No 37 Jember

Email: rahmadiindra@unej.ac.id, rchoirur2@gmail.com

Naskah diterima : 21/05/2020, revisi : 23/05/2020, disetujui 27/05/2020

ABSTRAK

Kepailitan merupakan jalan keluar bagi kreditor dan debitor dari permasalahan utang piutang, untuk memberikan perlindungan kepada kreditor untuk pemenuhan pelunasan utang oleh debitor. Khusus dalam hal lembaga perbankan bertindak sebagai debitor, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang memberikan ketentuan yang berbeda dengan debitor pada umumnya. Pengajuan permohonan pailit lembaga perbankan hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia. Ketentuan yang demikian, didasarkan pada kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga yang mengawasi lembaga perbankan. Berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan menyebabkan pengawasan lembaga perbankan menjadi tugas Otoritas Jasa Keuangan. Tidak adanya pengaturan pengalihan wewenang untuk mengajukan permohonan pailit menyebabkan adanya ketidakpastian hukum mengenai subjek hukum pemohon pernyataan pailit terhadap lembaga perbankan sebagai debitor. Tujuan penulisan ini adalah untuk menganalisa kepastian hukum subjek pemohon pernyataan pailit lembaga perbankan menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan. Metode Penelitian yang digunakan adalah yuridis normative

Kata Kunci : kepastian hukum, kepailitan, perbankan, pengawas perbankan

ABSTRACT

Bankruptcy is a way out for creditors and debtors from debt problems, to provide protection to creditors for the fulfillment of debt repayment by the debtor. Specifically in the case of banking institutions acting as debtors, Law Number 37 of 2004 on Bankruptcy and Suspension of Debt Payment Obligations provides different provisions from debtors in general. Submission of bankruptcy applications for banking institutions can only be submitted by Bank Indonesia. Such provisions are based on the position of Bank Indonesia as an institution that oversees banking institutions. Government Regulation Number 21 of 2011 concerning the Financial Services Authority has made the supervision of banking institutions

the duty of the Financial Services Authority. The absence of arrangements for the transfer of authority to file bankruptcy requests results in legal uncertainty regarding the legal subject of the applicant's statement of bankruptcy to banking institutions as debtors. The purpose of this paper is to analyze the legal certainty of applicants for bankruptcy statements by banking institutions Government Regulation Number 21 of 2011 concerning the Financial Services Authority. The research method used is normative juridical.

Keywords : legal certainty, bankruptcy, banking, banking supervisors

A. Pendahuluan

Kepailitan adalah sitaan umum atas semua harta debitor yang memiliki dua kreditor atau lebih, dan salah satu kreditor memiliki utang yang telah jatuh tempo. Penyitaan atas harta debitor yang demikian, merupakan suatu bentuk jaminan pemenuhan kewajiban debitor kepada para kreditornya.¹ Sebagai pihak yang membutuhkan dana, debitor sebelumnya telah melakukan perjanjian utang piutang dengan kreditor sebagai pihak yang memiliki dana berlebih. Akibat dari perjanjian tersebut, timbulah suatu perikatan dan melahirkan hak dan kewajiban kepada masing-masing pihak. Salah satu kewajiban debitor dalam perikatan tersebut adalah mengembalikan dana yang telah dipinjam sesuai dengan tenggat waktu yang telah disepakati. Apabila kewajiban yang demikian tidak dapat dipenuhi oleh debitor, maka debitor telah melakukan wanprestasi kepada kreditor. Untuk menyelesaikan permasalahan yang demikian, kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang menjadi salah satu alternatif penyelesaiannya.²

Hukum kepailitan bukan merupakan hal yang baru dalam system hukum Indonesia. Bahkan, dibandingkan dengan Negara maju di dunia, Indonesia telah lebih dulu memiliki peraturan tentang kepailitan, yaitu *Faillissementverordening*.³ Namun, tidak banyak subjek hukum yang menggunakan pranata hukum ini, alasannya karena pemberesan yang terlalu rumit dan memakan waktu yang cukup lama. Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Kepailitan yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Peundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut Undang-Undang Kepailitan dan PKPU) merupakan suatu upaya pembenahan hukum dalam rangka untuk memberikan perlindungan terhadap kreditor.

Undang-Undang Kepailitan dan PKPU sebagai sistem hukum kepailitan yang berlaku di Indonesia tidak membedakan secara substantif mengenai kepailitan atas subjek hukum orang (*natuurlijke persoon*) dengan kepailitan atas subjek hukum badan hukum (*recht persoon*). Namun apabila dikaji lebih mendalam, terdapat beberapa ketentuan yang sebenarnya dapat diberlakukan terhadap kepailitan orang perorangan akan tetapi tidak dapat diberlakukan

¹ Kartini Muljadi, *Pedoman Menangani Perkara Kepailitan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm 72.

² Man S. Sastrawidjaja, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, (Bandung: Alumni, 2006), 1

³ M. Hadhi Subhan, *Hukum Kepailitan (Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan)*, (Jakarta: Kencana, 2008), 5-6

terhadap kepailitan badan hukum, begitu pula sebaliknya.⁴ Salah satu ketentuan yang diberlakukan terhadap kepailitan badan hukum dan tidak dapat diberlakukan terhadap kepailitan orang perorangan adalah ketentuan mengenai pemohon pailit yang berwenang untuk mengajukan permohonan pailit lembaga perbankan, dimana permohonan pailit tersebut hanya dapat dilakukan oleh Bank Indonesia.

Bank Indonesia sebagai lembaga yang mengawasi lembaga perbankan diberi kewenangan tunggal dalam mengajukan permohonan pailit. Ketentuan ini di atur dalam Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, yang menyebutkan bahwa kewenangan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit atas lembaga perbankan hanya dapat dilakukan oleh Bank Indonesia. Pengaturan mengenai kewenangan tunggal Bank Indonesia yang demikian, menunjukkan bahwa para pembuat Undang-Undang Kepailitan dan PKPU memberikan perhatian khusus terhadap lembaga perbankan sebagai debitor dalam pelaksanaan kepailitan. Perhatian tersendiri ini diberikan karena lembaga perbankan memiliki karakter khusus, yakni bertransaksi berdasarkan kepercayaan dari masyarakat.⁵

Lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut Undang-Undang OJK) yang diundangkan pada tanggal 22 November 2011, terdapat perubahan mengenai tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan yang semula dilakukan oleh Bank Indonesia dialihkan kepada Otoritas Jasa Keuangan (yang selanjutnya disebut OJK). OJK merupakan lembaga *extraordinary* yang dibentuk untuk memegang otoritas tertinggi di mana lembaga ini mendapatkan pemindahan fungsi pengaturan dan pengawasan pada lembaga-lembaga keuangan yang ada sebelumnya, baik di sektor perbankan, pasar modal, maupun lembaga keuangan lainnya seperti asuransi, dana pensiun, serta termasuk di dalamnya lembaga pembiayaan konsumen.⁶

Dasar pembentukan OJK sebagai lembaga yang berwenang untuk melakukan pengaturan dan pengawasan lembaga perbankan merupakan amandemen dari Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang mengatur bahwa tugas mengawasi lembaga perbankan akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang. Tugas dan wewenangnya diatur di dalam Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang OJK yang berbunyi sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK. Artinya pada Januari 2014, OJK menjadi otoritas tunggal pengawasan sektor keuangan di Indonesia. .

Pengalihan pengaturan dan pengawasan lembaga perbankan dari Bank Indonesia ke OJK menyebabkan penilaian kondisi keuangan dan kondisi lembaga perbankan secara keseluruhan berada pada OJK. Apabila dikaitkan dengan penjelasan Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang

⁴ *Ibid*, 67

⁵ Ramlan Ginting, *Kewenangan Tunggal Bank Indonesia dalam Kepailitan Bank*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 2, Nomor 2, (2004), 1

⁶ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2014), 78

Kepailitan dan PKPU mengenai dasar kewenangan Bank Indonesia dalam mengajukan permohonan pailit lembaga perbankan, yaitu atas dasar penilaian kondisi keuangan dan kondisi lembaga perbankan. Berdasarkan ketentuan yang demikian, seharusnya kewenangan pengajuan permohonan pailit terhadap lembaga perbankan berada pada OJK. Namun dalam hal ini Undang-Undang OJK tidak mengatur mengenai pengalihan kewenangan pengajuan permohonan pernyataan pailit terhadap lembaga perbankan sebagai debitor.

Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis.⁷ Undang-Undang Kepailitan dan PKPU sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepailitan lembaga perbankan harus memiliki hubungan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Tidak adanya pengaturan pengalihan wewenang untuk mengajukan permohonan pailit menyebabkan adanya ketidakpastian hukum mengenai subjek hukum pemohon pernyataan pailit terhadap lembaga perbankan sebagai debitor. Berdasarkan pemaparan di atas, dalam peulisan ini mengkaji lebih lanjut terkait kewenangan OJK dalam mengajukan permohonan pailit lembaga perbankan dengan judul “Kepastian Hukum Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan terhadap Kepailitan Lembaga Perbankan menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan”.

B. Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan melalui pengkajian seluruh undang-undang dan regulasi yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas. dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang dilakukan melalui perujukan pada konsep para ahli, prinsip-prinsip dan doktrin ilmu hukum guna untuk menganalisis akibat hukum diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan terhadap kepailitan lembaga perbankan.

Jenis bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki sifat otoritas (*authority*) yang berarti mengikat. Bahan-bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia;
3. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang;
4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

⁷ Muhammad Muslih, *Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum)*, Jurnal Legalitas, Volume 4, Nomor 1, (2013), 78

Sedangkan, bahan hukum sekunder yaitu buku teks hukum (legal text book), jurnal hukum, karya tulis hukum yang memuat pandangan ahli hukum dalam bentuk buku maupun yang termuat dalam media masa, media internet, dan bahan hukum lain di luar dari bahan hukum primer yang relevan dengan isu hukum yang diangkat dan ditulis dalam penelitian ini.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara penelusuran bahan hukum primer dan sekunder, dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara menghimpun semua peraturan perundang-undangan dan buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan. Selanjutnya untuk peraturan perundang-undangan akan dikaji kaidah hukum dari masing-masing isi pasal yang berkaitan dengan permasalahan, sementara untuk buku akan diambil teori, maupun pernyataan yang terkait dan akhirnya semua bahan hukum tersebut akan disusun secara sistematis agar mempermudah proses analisis.

Teknik analisis bahan hukum yang diperoleh dari penelusuran kepustakaan dan dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan, dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi informasi. Hasil analisis bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis. Metode interpretasi gramatikal digunakan untuk menganalisis Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU. Selanjutnya, Metode interpretasi sistematis digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan pengajuan permohonan pailit lembaga perbankan.

C. Pembahasan

Kepailitan sebagai bagian dari reformasi hukum di bidang ekonomi dimaksudkan sebagai alternatif jalan keluar dari kesulitan keuangan Debitor.⁸ Ketentuan kepailitan merupakan sebuah aturan yang memiliki tujuan untuk membagi harta debitor dengan melakukan sita umum terhadap seluruh harta debitor yang selanjutnya dibagikan kepada para kreditor sesuai dengan hak proporsinya. Ketentuan yang demikian, dirasa perlu untuk melindungi kreditor dari kecurangan-kecurangan debitor dalam hal pemenuhan kewajibannya.⁹ Pasal 1131 dan pasal 1132 *Burgerlijk Wetbook* sebagai landasan hukum kepailitan Indonesia, memberikan jaminan penuh kepada kreditor atas pelunasan secara merata terhadap hutang debitor, baik orang perseorangan maupun badan hukum, dengan jaminan harta bendanya.

Lembaga perbankan sebagai badan usaha yang dapat mempunyai perikatan utang-piutang, dimungkinkan berada dalam keadaan berhenti membayar utang-utangnya.¹⁰ Keadaan yang demikian, apabila bank mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar

⁸ *Opcit*, Ramlan Ginting, 15

⁹ *Opcit*, Man S. Sastrawidjaya, 72

¹⁰ Agus Santoso, *Kewenangan Bank Indonesia Dalam Likuidasi Dan Kepailitan Bank Terkait Dengan Ruu Lembaga Penjamin Simpanan (Lps) Serta Ruu Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (Kpkpu)*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 2, Nomor 2, (2004), 62

setidaknya salah satu utang yang dapat ditagih, telah memenuhi syarat pailit. Ketentuan dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU membuka ruang untuk dapat diajukan permohonan pernyataan pailit terhadap bank sebagaimana halnya dengan badan usaha lainnya. Namun, ketentuan bahwa bank dapat dimohonkan pailit tidak dapat diajukan oleh kreditor. Prosedur kepailitan terhadap bank oleh Undang-Undang Kepailitan dan PKPU dibedakan dari prosedur kepailitan bagi badan usaha pada umumnya, yaitu hanya dapat dilakukan oleh Bank Indonesia.¹¹

Penjelasasn Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU menegaskan bahwa pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi bank sepenuhnya merupakan kewenangan Bank Indonesia dan semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi kesehatan perbankan secara keseluruhan. Ketentuan yang demikian tidak lain karena kapasitas Bank Indonesia sebagai otoritas yang mengawasi lembaga perbankan. Bank Indonesia sebagai lembaga yang mengawasi bank, tentu mengetahui kondisi kesehatan suatu bank yang dapat ditandai dengan menurunnya permodalan, kualitas aset, likuiditas, rentabilitas, serta pengelolaan bank yang tidak dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian.¹²

Kewenangan eksklusif yang diberikan Undang-Undang Kepailitan dan PKPU kepada Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan pailit lembaga perbankan merupakan kewenangan yang diberikan sebagai pertimbangan perlu tetap terjaganya kestabilan sistem perbankan. Selain mengenyampingkan hak kreditor, kewenangan Bank Indonesia tersebut juga mencegah terjadinya upaya dari bank sebagai debitor untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi dirinya sendiri. Undang-Undang Kepailitan dan PKPU memberikan ruang bagi Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan pailit terhadap bank dalam hal Bank Indonesia menilai bahwa kewenangannya itu patut digunakan dalam rangka mengatasi suatu kondisi tertentu yang memenuhi pula persyaratan kepailitan bagi bank dengan pertimbangan dampak yang akan ditimbulkan dari putusan pailit.

Kewenangan menurut Bagir Manan dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*).¹³ Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang berarti sekaligus hak dan kewajibannya (*rechten en plichten*). Dalam setiap wewenang organ pemerintah itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan organ pemerintahan tersebut. Hak mengadung kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Sedang kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹⁴ Peraturan perundang-undangan di Indonesia, menggabungkan pemberian tugas dan wewenang. Perkembangan wewenang suatu organ pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan

¹¹ *Ibid*, 67

¹² *Opcit*, Ramlan Ginting, 9

¹³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 2005), 1-2

¹⁴ Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, (2011), 112

kepadanya.¹⁵ Tugas adalah suatu keharusan untuk dilaksanakan sedangkan wewenang dapat diakukan atau tidak dapat dilakukan. Dalam setiap wewenang organ pemerintah itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan organ pemerintahan tersebut.

Penentuan perolehan wewenang setidaknya harus didasarkan pada dua aspek, yaitu siapa lembaga yang menerima wewenang tersebut dan bagaimana lembaga tersebut dikategorikan sebagai lembaga yang berwenang.¹⁶ Kedua aspek tersebut harus terpenuhi dalam setiap pemberian kewenangan agar kewenangan yang diberikan dapat dilaksanakan dengan efektif. Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU memberikan wewenang untuk mengajukan permohonan pailit lembaga perbankan kepada Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan. Pengawasan yang dilakukan oleh otoritas perbankan terhadap lembaga perbankan tentu dapat memberikan penilaian apakah sebuah bank perlu di mohonkan pailit atau tidak. Pemberian wewenang kepada otoritas perbankan untuk mengajukan permohonan pailit lembaga perbankan merupakan hal yang tak terpisahkan dari tugas yang dibebankan kepada otoritas perbankan dalam rangka menjaga stabilitas system perbankan.

Alasan perbankan harus diatur dan diawasi oleh Bank Indonesia adalah karena system perbankan dapat menghambat efektivitas kebijakan moneter.¹⁷ Tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter dilakukan Bank Indonesia antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan suku bunga. Efektivitas pelaksanaan tugas ini memerlukan dukungan sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan andal, yang merupakan sasaran dari pelaksanaan tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan andal tersebut memerlukan sistem perbankan yang sehat, yang merupakan sasaran tugas mengatur dan mengawasi Bank. Selanjutnya, sistem perbankan yang sehat akan mendukung pengendalian moneter mengingat pelaksanaan kebijakan moneter terutama dilakukan melalui sistem perbankan.

Bank Indonesia merupakan satu-satunya bank di Indonesia yang mengemban fungsi sebagai bank sentral. Istilah sentral dalam bank sentral mengandung pengertian bahwa bank tersebut mengemban tugas sebagai pelayan publik yang bersifat memenuhi kepentingan umum. Sebagai suatu lembaga negara yang independen, Bank Indonesia mempunyai otonomi penuh dalam merumuskan dan melaksanakan setiap tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tersebut. Pihak luar tidak dibenarkan mencampuri pelaksanaan tugas Bank Indonesia, dan Bank Indonesia juga berkewajiban untuk menolak atau mengabaikan intervensi dalam bentuk apapun dari pihak manapun juga. Status dan kedudukan yang khusus tersebut diperlukan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai otoritas moneter secara lebih efektif dan efisien.

¹⁵ *Ibid*, 116

¹⁶ Sufriadi, *Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Jurnal Yuridis, Volume 1, Nomor 1, (2014), 64

¹⁷ *Ibid*, hlm. 27

Fungsi utama bank sentral adalah untuk menjaga daya beli masyarakat terhadap barang dan jasa tersedia.¹⁸ Bank Indonesia menjadi lembaga penyeimbang antara permintaan dan penyediaan barang dan jasa dengan permintaan dan penyediaan uang. Apabila jumlah uang yang ada lebih banyak dibandingkan dengan ketersediaan barang dan jasa, maka akan mengakibatkan kemampuan membeli yang berlebih dan harga barang meningkat dan nilai uang turun. Hal yang demikian dinamakan inflasi dimana nilai uang lebih rendah dari daya belinya. Sebaliknya, apabila ketersediaan barang dan jasa yang terbatas, maka terjadi deflasi atau nilai uang lebih tinggi dibandingkan dengan daya beli. Agar terjadi keseimbangan antara nilai uang dengan daya beli, bank sentral harus melakukan kebijakan dan kegiatan pengendalian melalui instrument-instrumennya, misalnya suku bunga, operasi pasar terbuka, pengendalian jumlah uang beredar, persuasi untuk mengarahkan ekspektasi inflasi dan sebagainya.¹⁹

Fungsi bank sentral selain dari fungsi utama sebagaimana tersebut di atas, lazimnya juga diberikan pula kewenangan untuk memelihara system pembayaran dan mengawasi jalannya kegiatan operasional lembaga perbankan dalam suatu Negara.²⁰ Tugas memelihara system pembayaran pada dasarnya terkait dengan fungsi utama, mengingat bank sentral juga bertugas menerbitkan uang sebagai alat pembayaran yang sah juga mengatur system pembayaran agar transaksi perekonomian menjadi lancar. Sedangkan pengawasan perbankan berkaitan dengan upaya pemeliharaan kesehatan industri perbankan. Pengawasan lembaga perbankan yang dilakukan oleh bank sentral juga dimaksudkan untuk menjaga kestabilan moneter sebagaimana fungsi utama bank sentral. Hal ini karena lembaga perbankan memiliki pengaruh yang begitu besar dalam perekonomian suatu Negara.

Dalam praktiknya, tidak semua bank sentral melaksanakan tugas utama tersebut. Beberapa bank sentral hanya mengemban dua tugas yaitu tugas kebijakan moneter dan system pembayaran. Bahkan ada juga bank sentral yang hanya mengemban satu tugas utama yaitu kebijakan moneter saja. Setiap negara tentu berkepentingan dan menaruh perhatian yang besar terhadap fungsi dan peran pengawasan bank. Tujuan dari pengawasan ini pada dasarnya adalah untuk mengusahakan terwujudnya usaha bank sehat dan berdasarkan asas kehati-hatian, dan mampu meredam hingga sekecil-kecilnya beragam risiko dari usaha bank, serta mewujudkan keamanan dan kestabilan sistem perbankan.²¹ Pilihan pemberian tugas pengawasan perbankan kepada bank sentral merupakan pilihan masing-masing Negara dalam rangka menopang fungsi utama bank sentral sebagai otoritas moneter.

Penyatuan fungsi pengawasan lembaga perbankan menjadi milik bank sentral setidaknya disebabkan karena tiga hal.²² Pertama, fungsi pengawasan bank dan pengendalian

¹⁸ Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*. (Bandung: Kemi Media, 2012), 95

¹⁹ Kusumaningtuti, SS, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), 161

²⁰ *Opcit*, Zulfi Diane Zaini, hlm. 96

²¹ Metia Winati Muchda, Maryati Bachtiar dan Dasrol, *Pengalihan Tugas Pengaturan Dan Pengawasan Perbankan Dari Bank Indonesia Kepada Otoritas Jasa Keuangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, *Jurnal Ekonomi*, Volume 22, Nomor 2, (2014), 78

²² *Opcit*, Zulfi Diane Zaini, hlm. 97

moneter memiliki sifat yang independen, sehingga kedua fungsi tersebut harus sejalan. Kedua, Bank sentral lebih mudah memantau dan menindaklanjuti dampak kebijakan moneter terhadap perbankan. Dan ketiga, data dan informasi hasil pengawasan bank sangat diperlukan dalam mengambil keputusan dan melaksanakan kebijakan moneter, demikian pula sebaliknya. Biasanya pada negara-negara berkembang, tugas pengawasan perbankan dilakukan oleh bank sentral karena dominasi pembiayaan sektor-sektor ekonomi pada hakikatnya masih bertumpu pada bank-bank. Di beberapa Negara, pemberian tugas pengawasan bank kepada bank sentral bersama dengan lembaga lainnya. Pengawasan bank dilakukan oleh bank sentral bekerjasama dengan pembagian tugas pengawasan yang berbeda.²³

Berlakunya Undang-Undang OJK, kebijakan politik hukum nasional mulai mengintrodusir paradigma baru dalam menerapkan model pengaturan dan pengawasan terhadap industri keuangan Indonesia khususnya dalam sektor perbankan. OJK merupakan hasil dari suatu proses penataan kembali struktur pengorganisasian dari lembaga-lembaga yang melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan di industri jasa keuangan yang mencakup bidang perbankan, pasar modal, dan industri jasa keuangan non bank.²⁴ Melalui Pasal 55 Ayat (2) Undang-Undang OJK, sejak tanggal 31 Desember 2013 tugas dan wewenang pengawasan perbankan tidak lagi berada di tangan Bank Indonesia. Tugas dan pengawasan pengaturan dan pengawasan lembaga perbankan yang sebelumnya berada di Bank Indonesia dialihkan ke OJK.

Ide awal pembentukan Otoritas Jasa Keuangan yang sebenarnya adalah hasil kompromi untuk menghindari jalan buntu pembahasan undang-undang tentang Bank Indonesia oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pada awal pemerintahan Presiden Habibie, pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Bank Indonesia yang memberikan independensi kepada bank sentral. Rancangan Undang-Undang tersebut, disamping memberikan independensi kepada Bank Indonesia, juga mengeluarkan fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia. Ide pemisahan fungsi pengawasan perbankan dari bank sentral ini datang dari Helmut Schlesinger, mantan Gubernur *Bundesbank* (bank sentral Jerman) yang pada waktu penyusunan rancangan Undang Undang Bank Indonesia bertindak sebagai konsultan. Dalam usulannya Hermut Schlesinger mengambil pola bank sentral Jerman yang tidak mengawasi bank untuk diterapkan di Indonesia. Di Jerman, pengawasan perbankan dilakukan oleh suatu badan khusus, yaitu *Bundesaufsichtsamt fur da Kreditwesen*.²⁵

Tujuan dari pengawasan terhadap perbankan adalah mengupayakan agar setiap perbankan secara individual sehat dan aman, serta keseluruhan industri perbankan menjadi sehat dan dapat memelihara kepercayaan masyarakat.²⁶ Dari pengertian di atas berarti bank dari sejak awal harus dijauhkan dari segala kemungkinan resiko yang akan timbul. Resiko yang

²³ *Ibid*, hlm. 99

²⁴ Wiwin Sri Rahyani, *Independensi Otoritas Jasa Keuangan dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, *urnal Legislasi Indonesia*, Volume 9, Nomor 3, (2012), 361

²⁵ *Opcit*, Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, hlm. 37

²⁶ *Ibid*, hlm. 147

dimaksud dapat diakibatkan faktor-faktor internal maupun eksternal yang berdampak langsung pada kesehatan perbankan dan system perbankan secara keseluruhan.²⁷ Faktor internal bank biasanya berasal dari kesalahan bank itu sendiri, sedangkan faktor eksternal merupakan faktor diluar kehendak bank. OJK sebagai otoritas perbankan memiliki tugas untuk menjaga kesehatan perbankan dan system perbankan baik dari faktor internal maupun eksternal.

Salah satu upaya menjaga kesehatan system perbankan dari faktor eksternal adalah melindungi lembaga perbankan dari putusan pailit. Hal ini karena dampak yang ditimbulkan akibat dari putusan pailit mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan. Undang-Undang OJK menjelaskan bahwa dengan dibentuknya OJK sebagai badan independen yang lepas dari peran Bank Indonesia, maka peran Bank Indonesia sebagai pengawas perbankan akan hilang.²⁸ Hal yang demikian menyebabkan tugas pengaturan dan pengawasan perbankan menjadi tugas OJK sebagai lembaga yang menjaga stabilitas sektor jasa keuangan sebagaimana tujuan dibentuknya OJK. Sehingga, segala aspek yang mempengaruhi kesehatan perbankan baik secara individu maupun system perbankan secara keseluruhan termasuk wewenang mengajukan permohonan pailit lembaga perbankan merupakan wewenang OJK.

Teori pengawasan bank mengajarkan bahwa system pengawasan bank yang ideal dari sudut kepentingan semata-mata untuk mewujudkan dan menjaga system perbankan yang sehat, akan tercapai apabila otoritas pengawas bank dapat dengan mudah melakukan pengawasannya secara efektif serta semua bank yang diawasi dalam kondisi terkendali sepenuhnya.²⁹ Tidak konsistennya pengaturan yang berkaitan dengan pengawasan perbankan dapat menyebabkan pengawasan perbankan tidak optimal. Ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU menetapkan bahwa untuk lembaga perbankan diberlakukan pengaturam tersendiri yang berbeda dengan kepailitan yang berlaku bagi perusahaan lembaga keuangan lainnya. Sehingga dibutuhkan kesetaraan pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang memiliki keterkaitan dengan undang-undang yang bersangkutan. Hal ini untuk menghindarkan terdapat rezim yang berbeda dalam menjalankan tugas pengawasan sektor perbankan.³⁰

Gustav Redbruch menyatakan bahwa suatu peraturan hukum akan memiliki kekuatan berlaku secara yuridis apabila peraturan hukum tersebut mendapat keabsahan dari peraturan hukum yang lain yang berkaitan.³¹ Keabsahan suatu peraturan perundang-undangan atas peraturan perundang-undangan yang lain merupakan bagian dari keseluruhan system perundang-undangan. Keabsahan suatu peraturan perundang-undangan atas peraturan

²⁷ Noer Syinta, *Faktor Internal dan Eksternal yang Mempengaruhi Potensi Kebangkrutan Bank Umum Syariah di Indonesia (Metode Altman Z-Score)*, (Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2015), 20-25

²⁸ *Opcit*, Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, 213

²⁹ *Ibid*, hlm. 148

³⁰ *Opcit*, Zulkarnain sitompul, hlm. 352

³¹ *Opcit*, Sudikno Mertokusumo, hlm. 95

perundang-undangan yang lain juga merupakan bagian dari salah satu cita hukum menurut Gustav Radbruch, yaitu kepastian hukum.³² Kepastian hukum yang dimaksud bukan kepastian tindakan terhadap tindakan seseorang yang sesuai dengan aturan hukum, melainkan kepastian aturan hukum dalam mengatur perilaku manusia.

Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.³³ Peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum tertulis dalam rangka memberikan kepastian hukum tidak semata-mata diwujudkan dalam bentuk yang tertulis (*geschreven, written*) saja. Agar hukum benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat formal, harus memenuhi syarat-syarat lain yaitu :³⁴

- a) Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*).
- b) Konsisten dalam perumusannya, baik secara *intern* maupun *ekstern*. Konsisten secara *intern* mengandung makna bahwa dalam pertautan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Konsisten secara *ekstern* adalah adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.
- c) Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan haruslah bahasa yang umum dipergunakan masyarakat. Tetapi ini tidak berarti bahasa hukum tidak penting. Bahasa hukum baik dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan tertentu harus dipergunakan secara ajeg karena merupakan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum.

Undang-Undang Kepailitan dan PKPU harus konsisten secara *ekstern* yaitu memiliki hubungan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Sebagaimana teori berlakunya hukum menurut Gustav Redbuch, bahwa suatu undang-undang akan memiliki kekuatan berlaku apabila mendapat keabsahan dari undang-undang yang lain. Ketentuan mengenai pengaturan pemberian kewenangan tunggal kepada Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan sebagaimana ketentuan dalam penjelasan Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU menerangkan bahwa Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan mengajukan permohonan pailit lembaga perbankan didasarkan pada penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan.

Undang-Undang Kepailitan dan PKPU sebagai peraturan perundang-undangan yang menjamin kepastian hukum pertama-tama harus dijawab berdasarkan pendekatan normatif. Suatu kepastian hukum yang didasarkan pada pendekatan normatif yaitu apabila peraturan

³² Tata Wijayanta, *Asas Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 14, Nomor 2, (2004), 219

³³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-undang (legisprudence)*, Cetakan ke-IV, Kencana, Jakarta, (2012), 183

³⁴ Zainal Arifin Hoesein, *Pembentukan Hukum Dalam Perspektif Pembaruan Hukum (Law Making On The Perspective Of Legal Reformation)*, Jurnal RechtsVinding, Volume 1, Nomor 3, (2012), 316

dibuat serta diundangkan secara pasti memuat suatu aturan yang jelas dan logis. Jelas diartikan tidak memunculkan keragu-raguan atau multi tafsir, sedangkan logis diartikan suatu aturan merupakan bagian dari sistem norma yang saling berkaitan dengan norma lain sehingga perlu dihindari dari berbenturan norma yang mengakibatkan terjadinya konflik norma. Terjadinya konflik norma dapat mengakibatkan adanya ketidakpastian aturan yang berbentuk kontestasi (tumpang tindih) norma, reduksi (pengurangan/pemotongan) norma, atau distorsi (penyimpangan) norma.³⁵

D. Simpulan dan Saran

Pengawasan perbankan merupakan segala proses dalam rangka menetapkan ukuran pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian yang diharapkan. Lahirnya OJK menyebabkan tugas dan kewenangan Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi lembaga perbankan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia, Undang-Undang Perbankan, serta Undang-Undang LPS beralih ke OJK. Ketentuan pengajuan permohonan pailit sebagai salah satu aspek yang dapat mempengaruhi kesehatan lembaga perbankan memiliki keterkaitan dengan tugas OJK sebagai lembaga pengawas perbankan yang memiliki tugas menjaga stabilitas system keuangan, termasuk sector perbankan. Sebagai otoritas perbankan, OJK mengajukan permohonan pailit terhadap lembaga perbankan dengan didasarkan pada kondisi kesehatan lembaga perbankan yang tentunya akan berdampak pada stabilitas system keuangan.

Perlu dilakukannya harmonisasi peraturan perundang-undangan mengenai ketentuan pengajuan permohonan pailit lembaga perbankan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dimaksud bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, baik bagi kreditor sebagai pihak pencari keadilan, maupun debitor sebagai lembaga keuangan yang memiliki peranan penting dalam perkembangan perekonomian nasional. Dibuat Ketentuan mengenai kriteria lembaga perbankan yang dapat diajukan permohonan pailit untuk menjamin kepastian hukum bagi kreditor mengenai lembaga perbankan yang dapat dimohonkan pailit.

³⁵ R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 13, Nomor 2, (2016), 194

E. UCAPAN TERIMKASIH

1. Terima Kasih Kepada Allah SWT
2. Fakultas Hukum Universitas Jember
3. Fakultas Hukum Universitas Pakuan
4. Tim Pakuan Law Review

F. BIODATA SINGKAT PENULIS

1. Nama : Dr. Rahmadi Indra T.,SH.,MH
 2. Tempat dan Tanggal Lahir : Jakarta 11 Oktober 1980
 3. Jenis Kelamin : Laki laki
 4. Pekerjaan : Dosen Fakultas hukum Universitas Jember
 5. Mata Kuliah : Hukum Perbankan, Hukum Kontrak, Hukum Islam, Hukum Perjanjian
-
1. Nama : Choirur Roziqin
 2. Tempat Tanggal Lahir : Jember 20 Desember 1996
 3. Pekerjaan : Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Kusumaningtuti, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 2005.
- Muljadi, Kartini. *Pedoman Menangani Perkara Kepailitan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Sastrawidjaja, Man S. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Bandung: Alumni, 2006.
- Subhan, M. Hadhi *Hukum Kepailitan (Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan)*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Sutedi, Adrian. *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*. Jakarta: Raih Asa Sukses, 2014.
- Zaini, Zulfi Diane. *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*. Bandung: Keni Media, 2012.

B. Artikel

- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-undang (legisprudence)*, Cetakan ke-IV, Kencana, Jakarta, (2012).
- Ginting, Ramlan. *Kewenangan Tunggal Bank Indonesia dalam Kepailitan Bank*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 2, Nomor 2, (2004).
- Hakim, Lukman. *Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, (2011).
- Hoesein, Zainal Arifin. *Pembentukan Hukum Dalam Perspektif Pembaruan Hukum (Law Making On The Perspective Of Legal Reformation)*, Jurnal RechtsVinding, Volume 1, Nomor 3, (2012).
- Muchda, Metia Winati, Maryati Bachtiar dan Dasrol, *Pengalihan Tugas Pengaturan Dan Pengawasan Perbankan Dari Bank Indonesia Kepada Otoritas Jasa Keuangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Jurnal Ekonomi, Volume 22, Nomor 2, (2014).
- Muslih, Muhammad. *Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum)*, Jurnal Legalitas, Volume 4, Nomor 1, (2013).
- Prayogo, R. Tony. *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 13, Nomor 2, (2016).

- Rahyani, Wiwin Sri. *Independensi Otoritas Jasa Keuangan dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, *urnal Legislasi Indonesia*, Volume 9, Nomor 3, (2012).
- Santoso, Agus. *Kewenangan Bank Indonesia Dalam Likuidasi Dan Kepailitan Bank Terkait Dengan Ruu Lembaga Penjamin Simpanan (Lps) Serta Ruu Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (Kpkpu)*, *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 2, Nomor 2, (2004).
- Sufriadi. *Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, *Jurnal Yuridis*, Volume 1, Nomor 1, (2014).
- Syinta, Noer. *Faktor Internal dan Eksternal yang Mempengaruhi Potensi Kebangkrutan Bank Umum Syariah di Indonesia (Metode Altman Z-Score)*, (Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2015).
- Wijayanta, Tata. *Asas Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 14, Nomor 2, (2004).

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.