

**URGENSI PERALIHAN KEWENANGAN PERMOHONAN
PERNYATAAN PAILIT TERHADAP BANK DARI BANK INDONESIA
KE OTORITAS JASA KEUANGAN**

Anisa Maulida Prisani, Siti Hamidah S.H M.M, Djumikasih S.H M.H

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email : prisastv@gmail.com

Abstrak

Pengawasan bank yang semula dilakukan oleh BI sejak 31 Desember 2013 telah dialihkan kepada OJK. Berkaitan dengan kepailitan bank, BI memiliki kewenangan sebagai pemohon pernyataan pailit bagi bank. Hal ini karena BI yang mengetahui kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan. Dengan adanya peralihan pengawasan bank dari BI ke OJK maka mengenai kewenangan permohonan pernyataan pailit bagi bank seharusnya juga dialihkan kepada OJK. Berdasarkan hal tersebut penulis meneliti mengenai urgensi peralihan kewenangan permohonan pernyataan pailit terhadap bank dari BI ke OJK serta pengaturan yang tepat berkaitan dengan kewenangan OJK dalam mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi bank. Jenis penelitian adalah yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan dan konsep. Hasil dari penelitian ini adalah adanya kekosongan hukum dalam *legal standing* permohonan pernyataan pailit bagi bank. Sehingga perlu segera dilakukan peralihan kewenangan permohonan pernyataan pailit bagi bank kepada OJK, karena OJK yang mengetahui kondisi keuangan dan perbankan secara keseluruhan. Hal ini juga untuk menjamin kepastian hukum serta keadilan bagi kreditor bank. Pengaturan substansial kepailitan bagi bank berdasar pada kesehatan bank, *insolvency test*, bank yang tidak berdampak sistemik, prinsip *commercial exit from financial distress*, dan jumlah minimal utang . Pengaturan prosedural OJK berkoordinasi dengan BI dengan dalam hal penentuan bank yang tidak berdampak sistemik.

Kata Kunci : Kepailitan Bank, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan

Abstract

The bank control initially done by BI since 31 December 2013 has been transferred to JK. Related with the bank bankruptcy, BI has authority as the petitioner of the bankruptcy statement for bank. It is because BI knows the financial condition and banking condition in whole. With the control transfer from BI to OJK then the bankruptcy statement proposal for bank should be transferred to the OJK. Based on the matters the writer studied about the transfer urgency from BI to OJK and the

appropriate regulation relate with OJK authority in proposing the bankruptcy statement for bank. The research was normative juridical with legislation and concept approach. The results were the legal vacuum in legal standing of the bankruptcy statement proposal for bank. so it should be done authority transfer of bankruptcy statement for bank to OJK, because OJK knows the financial condition of banking in whole. It is also to provide the legal certainty and justice for bank creditor. The substantial regulation for bank based on the bank health, insolvency test, bank without systemic impact, principle of commercial exit from financial distress, and minimum loan. The procedural regulation of OJK coordinate with BI in determining the bank without systemic impact.

Keywords : *Bankruptcy for bank, Bank Indonesia, Otoritas Jasa keuangan*

Pendahuluan

Pengertian perbankan secara yuridis terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (selanjutnya disebut dengan Undang-undang Perbankan) yang mengandung pengertian segala sesuatu yang menyangkut bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Kemudian disebutkan pada pasal 1 angka 2 Undang-undang Perbankan, bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Bank sebagai badan usaha memang memiliki karakteristik khusus dibandingkan dengan lembaga keuangan lainnya. Dalam proses pengaturan maupun pengawasan, bank telah memiliki aturan-aturan tersendiri khususnya mengenai penanganan bank bermasalah hingga dalam kondisi gagal. BI sebagai lembaga pengawas perbankan dapat melakukan tindakan terhadap bank bermasalah yaitu:

- a. melakukan pencabutan, pembubaran, dan likuidasi bank; dan
- b. mengajukan permohonan pailit terhadap bank.

Saat ini kewenangan pengawasan bank telah dialihkan kepada OJK. Sehingga dengan terbentuknya OJK maka lembaga tersebut dapat diberi kewenangan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap bank karena lembaga

tersebut yang mengetahui kondisi bank apakah insolven atau tidak, serta apakah bank tersebut telah menjalankan prinsip kehati-hatian dan lembaga yang diberi kewenangan tersebut harus menjalankan kewenangan yang diperintahkan oleh undang-undang serta kreditor sebagai pihak yang berhak memperoleh pemenuhan dari kontrak itu.¹

Namun hingga saat ini belum ada peralihan kewenangan dalam hal permohonan pernyataan pailit terhadap bank. Karena memang amanat dari Pasal 34 UU BI hanya mengalihkan pengawasan terhadap bank. Namun berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan disebutkan bahwa BI berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit bank karena semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan. Dan saat ini karena pengawasan perbankan dipegang oleh OJK maka yang mengetahui kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan adalah OJK. Di dalam ketentuan penutup UU OJK juga tidak terdapat peralihan kewenangan mengenai permohonan pernyataan pailit terhadap bank. Sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal permohonan pernyataan pailit terhadap bank. Hal ini yang mendasari penulis perlunya segera dilakukan peralihan kewenangan permohonan pernyataan pailit dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan.

Masalah Hukum

1. Apa urgensi peralihan kewenangan permohonan pernyataan pailit terhadap bank dari bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan?
2. Bagaimana pengaturan yang tepat berkaitan dengan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi bank?

Pembahasan

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang menggali urgensi peralihan kewenangan permohonan pernyataan pailit terhadap bank dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan. Selanjutnya merumuskan

¹ Sylvia Janisriwati, **Kepailitan Bank (Aspek Hukum Kewenangan Bank Indonesia dalam Kepailitan Suatu Bank)**, Logoz Publishing, Bandung, 2011, hlm 166

pengaturan yang tepat berkaitan dengan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi bank berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conseptual approach*).

Teknik pengumpulan bahan hukumnya dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*). Sesuai dengan tipe penelitian yuridis normatif terhadap masalah hukum yang sedang dihadapi, penulis melakukan analisis hukum melalui metode Interpretasi Gramatikal yaitu penafsiran yang merumuskan suatu aturan perundang-undangan atau suatu perjanjian seharusnya menggunakan bahasa yang dipahami oleh masyarakat yang menjadi tujuan pengaturan hukum tersebut, atau para pihak yang terkait dengan pembuatan suatu teks perjanjian.² Teknik interpretasi sistematis juga digunakan dalam penelitian ini, yaitu penafsiran yang dilakukan dengan cara mengamati dan mengkaji hubungan antara pasal satu dengan pasal yang lain baik terdapat dalam undang-undang itu sendiri maupun terdapat dalam undang-undang lain sebagai satu-kesatuan utuh untuk menjelaskan makna dan tujuan.

Hasil Penelitian

1. Urgensi Peralihan Kewenangan Permohonan Pernyataan Pailit terhadap bank dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan

Penanganan bank bermasalah dengan mengkaitkan antara ketentuan Undang-undang Perbankan, Undang-undang BI dan Undang-undang Kepailitan terdiri atas :

- a. melakukan pencabutan, pembubaran, dan likuidasi bank gagal; dan
- b. mengajukan permohonan pailit terhadap bank gagal.

Pelaksanaan likuidasi bank oleh tim likuidasi wajib diselesaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal pembentukan tim likuidasi dan dapat diperpanjang oleh LPS paling banyak 2 (dua) kali masing-

² Johnny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2007, hlm 220

masing paling lama 1 (satu) tahun.³ Ketentuan mengenai batas waktu likuidasi menurut Peraturan pemerintah republik indonesia nomor 25 tahun 1999 tentang pencabutan izin usaha, pembubaran dan likuidasi bank paling lambat adalah lima tahun sejak dibentuknya tim likuidasi.

Sehingga jika waktu pembentukan tim likuidasi sama dengan waktu dicabutnya izin usaha bank maka sudah seharusnya pada tahun 2011 PT. Bank IFI telah selesai likuidasinya. Namun waktu likuidasi ini dapat diperpanjang maksimal 2 tahun yaitu dengan estimasi waktu perpanjangan masing-masing 1 tahun, maka seharusnya pada tahun 2013 merupakan batas terakhir proses likuidasi Bank IFI. Sehingga batas maksimal proses likuidasi adalah empat tahun.

Permasalahan hukum yang terjadi disini adalah tidak adanya kejelasan ketika suatu upaya likuidasi melampaui jangka waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Jangka waktu dimungkinkan terlampaui karena masih adanya aset bermasalah (aset dalam persengketaan). Belum ada aturan tentang pihak yang bertanggungjawab atas penyelesaian aset bermasalah, serta sejauh mana pihak tim likuidasi harus bertanggungjawab apabila jangka waktu berakhir sedangkan tugas belum terselesaikan. Karena selama ini belum ada aturan yang membebaskan debitor bank dari kewajiban utangnya.⁴

Likuidasi juga merupakan upaya penyelesaian bank bermasalah di luar pengadilan karena ditangani oleh Tim Likuidasi yang dibentuk dan diawasi oleh LPS, sehingga dinilai kurang *pruden* karena tidak diawasi oleh lembaga yudisial seperti pengadilan niaga. Keterlibatan pengadilan niaga berdasarkan pasal 5 Undang-undang LPS hanya jika terjadi sengketa dalam proses likuidasi, maka sengketa dimaksud diselesaikan melalui pengadilan niaga.

Upaya likuidasi selalu diawali oleh adanya pencabutan izin usaha bank. Kreditor bank khususnya nasabah khawatir dengan dilikuidasinya suatu bank selalu ada kemungkinan bahkan hampir selalu terjadi kondisi utang jauh lebih besar dari aset yang ada, sehingga upaya likuidasi di luar pengadilan (pengadilan niaga) dianggap dapat menjamin proses yang adil, transparan dan bertanggungjawab. Karena pembayaran utang melalui atau tanpa melalui proses

³ Lihat pasal 48 Undang-undang LPS

⁴ Adrian Sutedi, **Hukum Perbankan (Suatu tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi dan Kepailitan)**, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm.239

di pengadilan tidak jauh berbeda yaitu pembayaran utang tidak selalu penuh 100% atau sejumlah utang yang dimiliki.

Upaya penanganan bank bermasalah dapat pula diselesaikan dengan upaya kepailitan. Pengertian kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator dibawah pengawasan hakim pengawas sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kepailitan.⁵ Hal ini berdasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat 3 Undang-undang Kepailitan yang mengatur bahwa suatu bank dalam hal ini selaku debitor dapat dimohonkan pernyataan pailit. Namun bagi bank dikhususkan hanya BI yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit.

Menurut penjelasan pasal 2 ayat 3 Undang-undang Kepailitan pengkhususan bagi BI ini dikarenakan pada saat itu BI yang berwenang menilai kondisi keuangan dan mengetahui kondisi perbankan secara keseluruhan. Berdasarkan pasal 28 ayat (1) Undang-undang BI setiap bank diwajibkan untuk menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh BI. Penyampaian laporan ini merupakan salah satu perwujudan tugas BI dalam hal mengatur dan mengawasi bank.

Namun ternyata selama ini BI tidak pernah menggunakan upaya kepailitan dalam penyelesaian bank bermasalah. Karena BI beranggapan bahwa likuidasi lebih tepat untuk penyelesaian bank bermasalah. Meskipun telah diatur bahwa hanya BI yang dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap bank, tidak membatasi keinginan para kreditor bank untuk tetap mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap bank ke Pengadilan Niaga. Salah satu Kreditor bank yang pernah mengajukan permohonan pernyataan pailit adalah PT. Bank IFI dengan debitor adalah Bank Danamon. Karena memang pada dasarnya prinsip kepailitan ini diatur untuk melindungi kepentingan para kreditor dari para debitor yang tidak mampu menyelesaikan kewajiban pembayaran hutang. Namun permohonan tersebut ditolak karena tidak memenuhi *legal standing* dalam permohonan pernyataan pailit terhadap bank.

Pengawasan bank yang telah dialihkan kepada OJK yang semula dipegang oleh BI, mendasari perlu untuk dilakukan peralihan kewenangan permohonan

⁵ Lihat pasal 1 ayat (1) Undang-undang Kepailitan

pernyataan pailit terhadap bank dari BI ke OJK agar tercipta kepastian hukum. Karena saat ini yang mengetahui kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan adalah OJK.

Menurut Peter Mahmud Marzuki kepastian hukum mengandung dua unsur, yaitu:⁶

1. adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan
2. berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan nasional merupakan salah satu kunci untuk memelihara stabilitas industri perbankan sehingga krisis perbankan tidak terulang. Kepercayaan ini dapat diperoleh dengan adanya kepastian hukum dalam pengaturan dan pengawasan bank serta penjaminan simpanan nasabah bank untuk meningkatkan kelangsungan usaha bank secara sehat. Kelangsungan usaha bank secara sehat dapat menjamin keamanan simpanan para nasabahnya serta meningkatkan peran bank sebagai penyedia dana pembangunan dan pelayan jasa perbankan.

Karena pada dasarnya upaya kepailitan merupakan upaya perlindungan bagi kreditor dari pemenuhan hak-hak nya dari debitor yang tidak sanggup lagi menyelesaikan kewajiban pembayaran utangnya. Maka harus dibuat mekanisme khusus agar kepailitan bagi bank tidak serta merta menghilangkan hak kreditor untuk menuntut pembayaran utang, namun tidak mengesampingkan kepentingan umum.

Hal tersebut untuk melindungi hak-hak masyarakat yang menyimpan dana di bank, terutama dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi debitor bank, tidak tertutup sama sekali. Kepercayaan yang telah diberikan kepada dunia perbankan hendaknya mendapatkan perlindungan yang memadai dan seimbang dengan keuntungan yang diperoleh bank dari dana yang dipercayakan oleh masyarakat itu sehingga kucuran dana yang melewati batas maksimal pemberian

⁶ Peter Mahmud Marzuki, **Pengantar Ilmu** Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm.158

kredit kepada anak perusahaan bank itu, seperti yang terjadi pada saat krisis perbankan tahun 1998, dan mengakibatkan kredit macet dapat diantisipasi. Karena kredit macet berpengaruh pada likuiditas suatu bank, yang berdampak pula pada pemenuhan kewajiban utang kepada para kreditor bank.⁷

Maka sudah tepat ketika *legal standing* dalam permohonan pernyataan pailit bagi bank dibatasi hanya oleh BI yang saat itu masih memiliki kewenangan untuk mengawasi bank. Setelah adanya peralihan pengawasan terhadap bank dari BI kepada OJK maka seharusnya mengenai permohonan pernyataan pailit terhadap bank juga diadakan peralihan dari BI kepada OJK. Serta harus dibuat ketentuan pelaksana tentang permohonan pernyataan pailit terhadap bank hal ini untuk menjamin keadilan para kreditor bank. Sehingga upaya kepailitan yang pada dasarnya berfungsi sebagai upaya perlindungan hukum dari tindakan wanprestasi debitor dapat menjamin nilai-nilai keadilan bagi kreditor bank tanpa harus meninggalkan kepentingan umum.

Berdasarkan Penjelasan ketentuan pasal 2 Undang-undang Kepailitan mengenai pengkhususan bagi BI, BAPEPAM dan Menteri Keuangan dalam mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap lembaga-lembaga jasa keuangan yang berada dibawah pengawasannya dengan alasan lembaga-lembaga tersebut melakukan penghimpunan dana dari masyarakat. Maka sudah seharusnya ketika pengawasan terhadap bank dialihkan kepada OJK maka yang berwenang untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi bank adalah OJK. Sehingga harus dilakukan revisi peraturan perundang-undangan terkait kedudukan BI dalam permohonan pernyataan pailit bagi bank untuk kemudian OJK yang memiliki kedudukan sebagai pemohon pernyataan pailit bagi bank.

Kewenangan OJK dalam pengawasan-pengawasan lembaga jasa keuangan di bawah pengawasan BAPEPAM dan Menteri Keuangan perlu untuk dilakukan penelitian lebih lanjut tentang *legal standing* permohonan pernyataan pailit. Karena berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat (1) Undang-undang OJK Sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana

⁷ Ridwan Khairandy dan Siti Anisah, **Perlindungan dalam UU Kepailitan : Telaah teoritis terhadap para pihak yang berhak mengajukan permohonan pernyataan pailit**, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 12, Januari 2002.

Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK.

b. Pengaturan yang tepat berkaitan dengan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap bank

1. Pengaturan Substansial

Landasan yuridis dalam permohonan pernyataan pailit bagi bank adalah pasal 2 ayat (3) Undang-undang Kepailitan yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal Debitor adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.”

Selanjutnya dijelaskan pada bagian penjelasan pasal 2 ayat (3) Undang-undang Kepailitan bahwa:

Yang dimaksud dengan "bank" adalah bank sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi bank sepenuhnya merupakan kewenangan Bank Indonesia dan semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan, oleh karena itu tidak perlu dipertanggungjawabkan. Kewenangan Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan kepailitan ini tidak menghapuskan kewenangan Bank Indonesia terkait dengan ketentuan mengenai pencabutan izin usaha bank, pembubaran badan hukum, dan likuidasi bank sesuai peraturan perundang-undangan.

Maka dari bunyi pasal tersebut dapat diartikan bahwa dalam hal debitor adalah bank maka yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit adalah Bank Indonesia. Maka ketentuan pasal 2 ayat (1) Undang-undang Kepailitan yaitu mengenai syarat-syarat permohonan pernyataan pailit oleh debitor dan kreditor dikecualikan bagi debitor bank berdasar ketentuan pasal 2 ayat (3) Undang-undang Kepailitan, karena berlaku asas *lex specialis derogat lex generalis*. Adanya pengecualian maka berkaitan dengan *legal standing* kepailitan bank, kreditor dan debitor bank tidak memiliki hak untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi bank.

Kewenangan Bank Indonesia sebagai pemohon pernyataan pailit bank didasarkan pada kewenangan Bank Indonesia dalam pengawasan bank, sehingga Bank Indonesia yang memiliki kewenangan untuk melakukan penilaian kondisi keuangan dan mengetahui kondisi perbankan secara keseluruhan. Setelah diberlakukannya peralihan kewenangan pengawasan bank dari Bank Indonesia ke OJK maka seharusnya mengenai *legal standing* permohonan pernyataan pailit bagi bank juga dialihkan kepada OJK. Karena OJK yang memiliki kewenangan untuk melakukan penilaian keuangan dan mengetahui kondisi perbankan secara keseluruhan. Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Kepailitan seharusnya dimasukkan dalam ketentuan penutup Undang-undang OJK dan diadakan revisi bagi ketentuan pasal 2 ayat (3) Undang-undang Kepailitan menjadi:

“Dalam hal Debitor adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Otoritas Jasa Keuangan.”

Penetapan penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan sebagai dasar pengajuan permohonan pernyataan pailit oleh BI menggambarkan bahwa khusus mengenai kepailitan bank tidak menganut lagi prinsip *debt collection*, yaitu sebagai bentuk penagihan piutang yang tidak dibayar melainkan beralih fungsi menjadi upaya yang digunakan BI dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai otoritas perbankan untuk menciptakan kondisi keuangan dan kondisi perbankan yang baik. Selain itu tujuan utama kepailitan bank tidak lagi bagaimana harta kekayaan pailit harus dibagi diantara para kreditor dari debitor pailit tetapi lebih dominan mengenai pertimbangan bagaimana kepailitan bank dapat memberikan dampak yang baik bagi kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan.⁸ Maka OJK sebagai pemohon pernyataan pailit harus diberikan aturan-aturan sebagai acuan dalam menjalankan kewenangannya dalam melakukan permohonan pernyataan pailit bagi bank. Sehingga jelas kondisi bank seperti apa yang dapat diajukan permohonan pernyataan pailit. Hal ini merupakan upaya preventif bagi para kreditor bank agar tidak melakukan permohonan pernyataan pailit bagi bank seperti yang pernah terjadi pada kasus Bank Global dan Bank Danamon.

⁸ Prawatyo Amanusa Nindito, **Rekonstruksi Peraturan Perbankan dan Peraturan Kepailitan Tentang Kewenangan Bank Indonesia Dalam Menangani Bank Gagal**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009hlm.114-115

Ada beberapa hal yang dapat dijadikan pedoman bagi OJK dalam melakukan permohonan pernyataan pailit bagi bank. Pengaturan dan pengawasan kesehatan bank masuk pada tugas dan wewenang OJK dalam pengaturan dan pengawasan *micropudential*.⁹

Pada dasarnya tingkat kesehatan bank merupakan cerminan dari kondisi bank saat ini dan di waktu yang akan datang. Bagi perbankan, hasil akhir penilaian kondisi bank itu dapat digunakan sebagai salah satu sarana dalam menetapkan strategi usaha di waktu yang akan datang, sedangkan bagi OJK, antara lain digunakan sebagai sarana penetapan dan implementasi strategi pengawasan bank.¹⁰ Penilaian kesehatan bank dipengaruhi oleh beberapa faktor yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor: 13/ 1 /Pbi/2011 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum, sebelumnya mengenai penilaian kesehatan bank umum diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor: 6/10/Pbi/2004 Tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. Berikut disajikan perbandingan faktor-faktor penilaian kesehatan bank umum:

Tabel. 1

Perbandingan faktor-faktor penilaian kesehatan bank bank umum

Peraturan Bank Indonesia Nomor: 6/10/Pbi/2004 Tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum	Peraturan Bank Indonesia Nomor: 13/ 1 /Pbi/2011 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum
permodalan (<i>capital</i>);	Profil risiko (<i>risk profile</i>);
kualitas aset (<i>asset quality</i>);	<i>Good Corporate Governance</i> (GCG);
manajemen (<i>management</i>);	Rentabilitas (<i>earnings</i>); dan
rentabilitas (<i>earning</i>);	Permodalan.
likuiditas (<i>liquidity</i>); dan	-
sensitivitas terhadap risiko pasar (<i>sensitivity to market risk</i>).	-

Sumber : data tersier, diolah oleh penulis, 2014

Penetapan status bank berupa pengawasan khusus dibedakan menjadi dua yaitu bank berdampak sistemik dan bank tidak berdampak sistemik. Bagi bank yang dimohonkan pernyataan pailit dapat berupa bank yang tidak berdampak sistemik. Hal ini dimungkinkan seperti yang dilakukan pada likuidasi suatu bank. Karena pada dasarnya likuidasi juga merupakan tindakan pemberesan aset setelah dilakukannya pencabutan izin usaha bank, yang membedakan dengan kepailitan

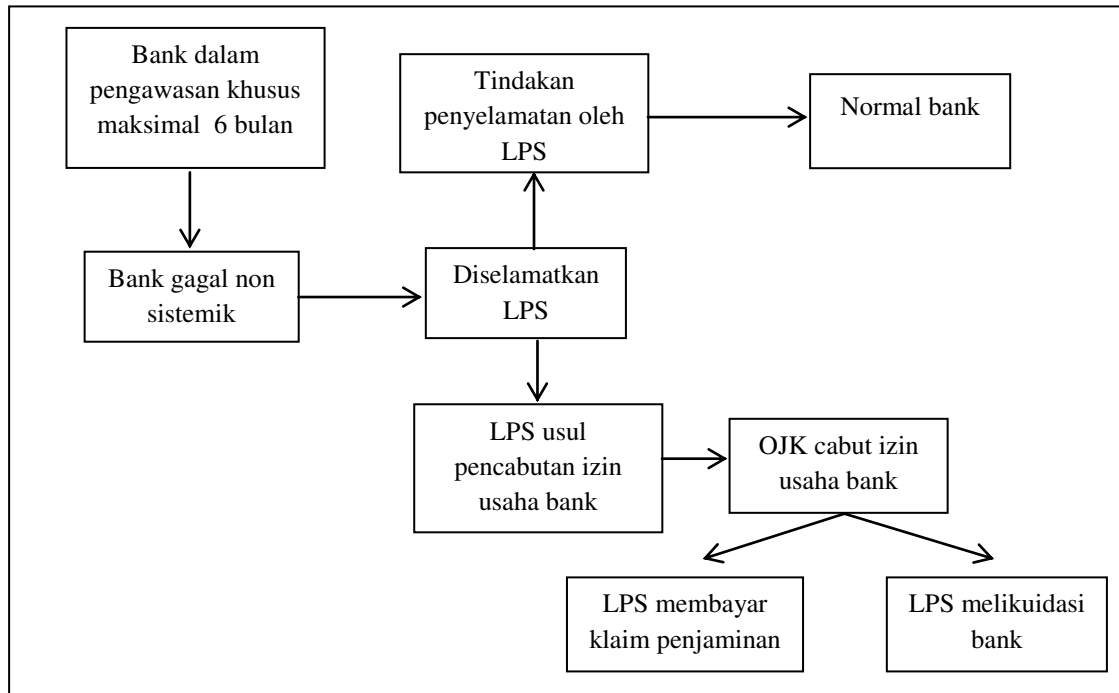
⁹ Lihat penjelasan pasal 7 Undang-undang OJK

¹⁰ Djoni S Gazali dan Rachmadi Usman, **Hukum Perbankan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012 hlm.628

adalah di dalam kepailitan tidak berakibat pada pencabutan izin usaha. Berikut akan disajikan penyelesaian bank gagal tidak berdampak sistemik:

Bagan.1

Penyelesaian bank gagal tidak berdampak sistemik



Sumber: data primer, diolah penulis,2014

Berdasarkan bagan diatas terdapat dua kemungkinan bagi suatu bank gagal yang tidak berdampak sistemik yaitu disehatkan oleh LPS sehingga dapat berjalan normal kembali atau tidak diselamatkan dengan tindakan melakukan pencabutan izin usaha yang dilanjutkan dengan likuidasi. Kepailitan dapat dipersamakan dengan tindakan penyehatan kembali karena setelah adanya putusan pernyataan pailit tidak serta menjadikan suatu bank dicabut izin usahanya. Sehingga suatu bank masih dapat beroperasi kembali namun konsekuensi dari adanya putusan pernyataan pailit adalah hilangnya kepercayaan masyarakat atas bank yang diputus pailit. Sehingga untuk mengatasi permasalahan tersebut bank dapat melakukan merger, akuisisi, atau konsolidasi dengan bank lain.

Insolvency test penting dilakukan dalam permohonan kepailitan bagi bank karena syarat permohonan pernyataan pailit yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Kepailitan hanya mensyaratkan pada utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih. Menurut penjelasan pasal 2 ayat (1) Undang-undang

Kepailitan yang dimaksud dengan utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih adalah kewajiban untuk membayar utang yang telah jatuh waktu, baik karena telah diperjanjikan, karena percepatan waktu penagihannya sebagaimana diperjanjikan, karena pengenaan sanksi atau denda oleh instansi yang berwenang, maupun karena putusan pengadilan, arbiter, atau majelis arbitrer.

Bank yang dimohonkan pernyataan pailit juga harus mempertimbangkan prinsip *commercial exit from financial distress*. Hal ini dapat menjadi pertimbangan dalam melakukan permohonan pernyataan pailit bagi bank. Karena jika bank yang masih dalam kondisi sehat atau solven diajukan permohonan pernyataan pailit dikhawatirkan akan meresahkan para nasabah bank dan akan menimbulkan *rush*. Sehingga sudah seharusnya kepailitan bagi bank merupakan upaya penyelesaian bagi bank yang mengalami keangkrutan bukan usaha untuk membangkrutkan usaha bank. Adanya pembatasan *legal standing* bagi permohonan pernyataan pailit bagi bank oleh lembaga pengawas perbankan dapat menjadi jaminan diterapkannya prinsip *commercial exit from financial distress* karena suatu lembaga pengawas perbankan tentu saja akan tidak serta merta dengan mudah mengajukan permohonan pernyataan pailit tanpa mempertimbangkan kelangsungan usaha suatu bank serta kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan.

Bank sebagai lembaga intermediasi dana tentu saja tidak tepat jika hanya menggunakan syarat berupa utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih. Karena bank dalam melakukan kegiatan usahanya tidak hanya bergantung pada modal namun juga dana-dana nasabah yang sebagai gantinya nasabah memperoleh bunga untuk dapat menjalankan kegiatan usahanya. *Insolvency test* dapat dilakukan oleh Hakim Pengadilan Niaga sebagai dasar memutuskan pernyataan pailit.

Pembatasan jumlah minimum utang sebagai dasar pengajuan permohonan kepailitan dimaksudkan untuk membatasi permohonan pailit terhadap kreditor yang memiliki jumlah utang yang sedikit (di bawah minimum) dan pembatasan skala penanganan kepailitan. Di samping itu pula, pembatasan tersebut ditujukan sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap kreditor mayoritas dari

kesewenang-wenangan kreditor minoritas.¹¹ Pembatasan nilai minimum utang hanya berkaitan dengan *legal standing in judicio* (kewenangan untuk mengajukan perkara) sedangkan pengakuan kreditor yang di bawah nilai minimal tersebut dalam proses pembagian harta pailit sama dengan kreditor lainnya secara proporsional.¹²

Pembatasan jumlah hutang dapat menjadi acuan bagi permohonan pernyataan pailit bagi bank, karena dikhawatirkan bagi bank yang melakukan wanprestasi pada sebagian kecil nasabahnya harus diputus pailit yang dapat merugikan kepentingan nasabah yang lebih luas. Hal ini juga berkaitan dengan aset, pembatasan jumlah utang dapat diperhitungkan dari modal awal suatu bank.

b. Pengaturan Prosedural

Perubahan peraturan prosedural tentang permohonan pernyataan pailit terhadap bank hanya dibatasi pada tahap pendaftaran permohonan pernyataan pailit. Bahwa OJK mengajukan permohonan pernyataan pailit berdasarkan penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan. Untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi kreditor bank maka harus dibuat suatu mekanisme upaya hukum bagi permohonan dari para kreditor bank yang dirugikan dengan adanya tindakan wanprestasi dari bank. Permohonan kreditor tersebut untuk selanjutnya ditindaklanjuti/ diperiksa berdasarkan kriteria-kriteria tertentu diantaranya seperti yang telah dijelaskan pada sub bab pengaturan substansial. Proses pemeriksaan selanjutnya akan menghasilkan keputusan oleh OJK yaitu ditolak atau diterima permohonan para kreditor tersebut. Jika permohonan diterima maka OJK akan meneruskannya untuk diajukan permohonan pernyataan pailit bagi bank ke Pengadilan Niaga.

Dimasukkan OJK karena dewan komisioner OJK berwenang mewakili OJK di dalam maupun luar pengadilan.¹³ OJK dipimpin oleh Dewan komisioner yang bersifat kolektif dan kolegial. Ayat (1) Dewan Komisioner merupakan pimpinan tertinggi OJK. Dalam rangka pelaksanaan kerja sama dengan otoritas lembaga pengawas lembaga jasa keuangan di negara lain serta organisasi internasional dan

¹¹ M.Hadi Shubhan, **Hukum Kepailitan(Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan)**, Kencana, Jakarta, 2009. hlm 37

¹² *Ibid.*, hlm 37

¹³ Pasal 25 Undang-undang OJK

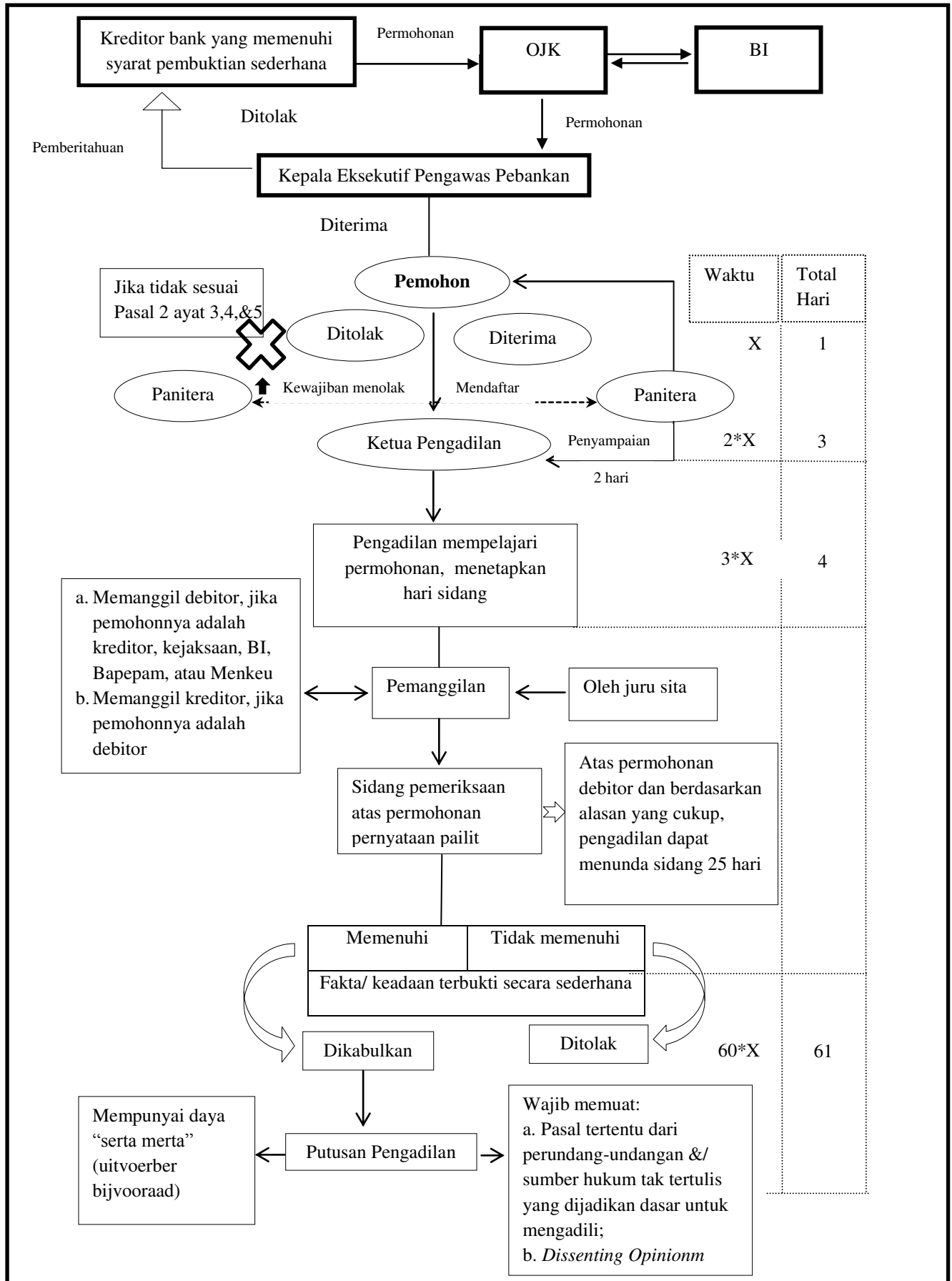
lembaga internasional lainnya di sektor jasa keuangan, anggota Dewan Komisiner bertindak sebagai pejabat yang mewakili negara. Ayat (2) Yang dimaksud dengan "bersifat kolektif" adalah bahwa setiap pengambilan keputusan Dewan Komisiner diputuskan secara bersama-sama oleh anggota Dewan Komisiner. Yang dimaksud dengan "bersifat kolegial" adalah bahwa setiap pengambilan keputusan Dewan Komisiner berdasarkan musyawarah untuk mufakat dengan berasaskan kesetaraan dan kekeluargaan di antara anggota Dewan Komisiner. Di bidang pengawasan perbankan yang berwenang memimpin tugas pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan adalah Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan.

Peran BI ketika *legal standing* permohonan pernyataan pailit terhadap bank telah dialihkan kepada OJK adalah ikut mempertimbangkan status bank apakah memiliki dampak sistemik ketika bank tersebut dimohonkan pernyataan pailit. Karena seperti yang telah dijelaskan pada sub bab pengaturan substansial bahwa bank yang dapat dimohonkan pernyataan pailit adalah bank yang tidak berdampak sistemik.

Sehingga OJK dalam hal ini dapat meminta pertimbangan atau berkoordinasi dengan BI dalam penentuan dampak sistemik suatu. Hal ini berdasar bahwa BI masih memiliki kewenangan di bidang *macropudentials*.

Hukum acara di pengadilan niaga dalam perkara kepailitan mempunyai sifat-sifat khusus, yaitu sifat pemeriksaan perkara kepailitan adalah singkat dan sederhana (*summier*). Hakim dapat menolak suatu permohonan pernyataan pailit yang tidak bersifat singkat dan sederhana sehingga dapat diajukan ke pengadilan perdata biasa. Proses permohonan dan putusan pernyataan pailit sebagaimana diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 11 Undang-undang Kepailitan tetap dapat digunakan karena pada penelitian ini hanya membatasi pada pengaturan pasal 2 ayat (3) Undang-undang Kepailitan yaitu *legal standing* permohonan pernyataan pailit bagi bank. Proses permohonan pernyataan pailit dapat dijelaskan sebagai berikut:

Bagan.1.2 Proses permohonan dan Putusan Pernyataan Pailit terhadap bank



Penutup

1. Kesimpulan

Urgensi peralihan kewenangan permohonan pernyataan pailit terhadap bank dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan yaitu diawali adanya peralihan pengawasan *micropudential* bank dari BI ke OJK. Sehingga saat ini yang mengetahui kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan adalah OJK. Namun peralihan pengawasan tersebut tidak turut mengalihkan kewenangan dalam permohonan pernyataan pailit bagi bank dari BI ke OJK menimbulkan kekosongan hukum. Sikap BI selama ini yang lebih memilih menggunakan upaya likuidasi daripada kepailitan tidak menjamin kepastian hukum keadilan bagi para kreditor bank maka perlu diatur suatu mekanisme agar kreditor dapat terlindungi. Kepastian hukum diperlukan bagi bank dalam bersaing dengan bank dari luar negeri dengan dibukanya perdagangan bebas. Kedudukan BI, BAPEPAM, dan Menteri Keuangan dalam pengawasan lembaga jasa keuangan menjadikan ketiga lembaga tersebut memiliki kewenangan dalam permohonan pernyataan pailit terhadap lembaga jasa keuangan yang diawasinya, maka OJK sebagai lembaga pengawas perbankan dapat diberi kedudukan sebagai pemohon dalam pernyataan pailit bagi bank.

Pengaturan yang tepat berkaitan dengan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam permohonan pernyataan pailit terhadap bank terdiri dari pengaturan substansial dan pengaturan prosedural. Pengaturan substansial mencakup tentang faktor-faktor penilaian bagi bank yang dapat dimohonkan pernyataan pailit yaitu faktor penilaian kesehatan bank, status bank tidak berdampak sistemik, penggunaan prinsip *exit*, penentuan jumlah minimal hutang. Selanjutnya tentang pengaturan prosedural agar para kreditor bank dapat mengajukan pemberitahuan kepada Otoritas Jasa Keuangan pembuktian sederhana, untuk kemudian Otoritas Jasa Keuangan memeriksa dan menilai kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan, dan berkoordinasi dengan BI tentang status bank.

2. Saran

Saran yang diajukan terkait dengan peralihan kewenangan permohonan pernyataan pailit terhadap bank dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan:

1. Bagi pemerintah agar bekerja sama dengan para legislator untuk merevisi ketentuan pasal 2 ayat (3) Undang-undang Kepailitan sehingga *legal standing* permohonan pernyataan pailit dialihkan dari BI ke OJK hal ini bertujuan agar tidak terjadi kekosongan hukum. Serta untuk menambahkan kewenangan OJK dalam permohonan pernyataan pailit bagi bank di dalam Undang-undang OJK.
2. Bagi OJK agar meminta amandemen kepada pemerintah mengenai ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan *legal standing* permohonan pernyataan pailit bagi bank yaitu pasal 2 ayat (3) Undang-undang Kepailitan. Serta membentuk peraturan-peraturan berkaitan dengan kepailitan bank khususnya mengenai mekanisme koordinasi antara OJK dengan BI dalam penentuan kondisi dampak sistemik suatu bank.
3. Bagi Hakim Pengadilan Niaga agar menunjuk hakim pengawas dan kurator yang berkompeten di bidang perbankan dalam perkara dengan debitor adalah bank, hal ini mengingat peran bank sebagai lembaga intermediasi dana yang membutuhkan penanganan yang berbeda dari kepailitan debitor di luar bank pada umumnya.

Daftar Pustaka

Buku :

- Adrian Sutedi, **Hukum Perbankan (Suatu tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi dan Kepailitan)**, Jakarta, Sinar Grafika, 2010
- Djoni S Gazali dan Rachmadi Usman, **Hukum Perbankan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Johnny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2007.
- M.Hadi Shubhan, **Hukum Kepailitan(Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan)**, Kencana, Jakarta, 2009.

Peter Mahmud Marzuki, **Pengantar Ilmu Hukum**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.

Sylvia Janisriwati, **Kepailitan Bank (Aspek Hukum Kewenangan Bank Indonesia dalam Kepailitan Suatu Bank)**, Logoz Publishing, Bandung, 2011.

Jurnal/ Artikel Ilmiah:

Ridwan Khairandy dan Siti Anisah, **Perlindungan dalam UU Kepailitan : Telaah teoritis terhadap para pihak yang berhak mengajukan permohonan pernyataan pailit**, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 12, Januari 2002.

Prawatyo Amanusa Nindito, **Rekonstruksi Peraturan Perbankan dan Peraturan Kepailitan Tentang Kewenangan Bank Indonesia Dalam Menangani Bank Gagal** , Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Tahun 1999 Nomor 23 tentang Bank Indonesia

Undang Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.