

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Ekonomi merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan di suatu negara, termasuk Indonesia. Dengan ekonomi yang baik, maka negara akan dapat melakukan pengelolaan keuangan yang baik pula, sehingga pembangunan pun dapat dilakukan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Namun, dalam rangka menjaga stabilitas ekonomi, tantangan muncul ketika dunia diguncang oleh virus Corona yang menginfeksi jutaan orang dan mengakibatkan ratusan ribu jiwa meninggal di seluruh dunia, termasuk di Indonesia.

Virus Corona atau *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (SARS-CoV-2) adalah virus yang menyerang sistem pernapasan. Penyakit karena infeksi virus ini disebut COVID-19. Virus Corona bisa menyebabkan gangguan ringan pada sistem pernapasan, infeksi paru-paru yang berat, hingga kematian.¹ Kasus ini diawali dengan informasi dari Badan Kesehatan Dunia/ *World Health Organization* (WHO) pada

¹ Alodokter, Virus Corona, <https://www.alodokter.com/virus-corona>, diunduh pada 09 April 2021.

tanggal 31 Desember 2019 yang menyebutkan adanya kasus kluster pneumonia dengan etiologi yang tidak jelas di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, China.²

Kasus ini berkembang hingga adanya laporan kematian dan terjadi importasi di luar China. Pada tanggal 30 Januari 2020, WHO menetapkan COVID-19 sebagai *Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)*/ Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Yang Meresahkan Dunia (KKMMD). Pada tanggal 12 Februari 2020, WHO resmi menetapkan penyakit *novel coronavirus* pada manusia ini dengan sebutan *Coronavirus Disease (COVID-19)*. Pada tanggal 2 Maret 2020, Indonesia telah melaporkan dua kasus konfirmasi COVID-19. Pada tanggal 11 Maret 2020, WHO sudah menetapkan COVID-19 sebagai pandemi.³

Pandemi COVID-19 yang terjadi sangat meresahkan dan berdampak negatif di berbagai sektor kehidupan bagi negara-negara di dunia. Penyebaran penyakit ini telah memberikan dampak luas secara sosial dan ekonomi.⁴ Hal ini pun juga dirasakan di Indonesia. Untuk mencegah dan memutus mata rantai penyebaran COVID-19 tersebut, maka langkah yang paling efektif adalah dengan menerapkan *physical distancing*, yaitu pembatasan jarak antar manusia. Pada awalnya pembatasan jarak antar manusia disebut dengan *social distancing*. Namun pada perkembangannya, WHO telah mengganti penyebutan istilah *social distancing* menjadi *physical distancing*.

² Fathiyah Isbaniah, dkk., Pedoman Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease (COVID-19)*, Direktorat Pencegahan Dan Pengendalian Penyakit Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta, 2020, h. 4.

³ *Ibid.*

⁴ Adityo Susilo, dkk., *Corona Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini*, Jurnal Penyakit Dalam Indonesia Vol. 7 No. 1, Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, 2020, h. 45.

Perubahan istilah itu dilakukan untuk menjernihkan konteks yang telah beredar di masyarakat luas, yakni imbauan untuk tetap berada di rumah selama pandemi virus Corona.⁵

Kebijakan pemerintah tentang *physical distancing* berpengaruh pada setiap pelaksanaan aktivitas masyarakat, termasuk dalam kegiatan ekonomi. Hal ini tak pelak menimbulkan penurunan produktivitas kerja yang mengakibatkan penurunan penghasilan, bahkan hilangnya pendapatan masyarakat di berbagai sektor ekonomi. Kondisi sulit tersebut mengakibatkan tersendatnya pemenuhan berbagai kebutuhan oleh masyarakat, termasuk di antaranya adalah tersendatnya pembayaran kredit di bank oleh debitur.

Kondisi di atas menyebabkan peningkatan risiko kredit yang berpotensi mengganggu kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan yang dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi sehingga diperlukan kebijakan yang bersifat *countercyclical*. Oleh karena itu, pemerintah melalui Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK) mengeluarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 Tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Coronavirus Disease* 2019 (selanjutnya disebut POJK 11/2020) pada 13 Maret 2020. Sedangkan, pada tanggal 1 Desember 2020, OJK mengeluarkan kembali Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 48/POJK.03/2020

⁵ Indonesia Baik, <http://indonesiabaik.id/infografis/beda-social-distancing-dan-physical-distancing>, diunduh pada 10 April 2021.

Tentang Perubahan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020
Tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical*
Dampak Penyebaran *Coronavirus Disease* 2019 (selanjutnya disebut POJK 48/2020).

POJK 48/2020 menambahkan pengaturan yang sebelumnya tidak ada pada POJK 11/2020. Selain itu, POJK 48/2020 memperpanjang masa berlaku ketentuan-ketentuan tentang stimulus perekonomian nasional yang diatur dalam POJK 11/2020, dari yang sebelumnya sampai dengan 31 Maret 2021 diperpanjang menjadi 31 Maret 2022.

POJK 11/2020 *juncto* POJK 48/2020 (selanjutnya disebut POJK) merupakan dasar hukum bagi pihak bank dan pihak debitur (selanjutnya disebut para pihak) untuk penanganan terhambatnya pembayaran kredit dampak pandemi COVID-19. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) POJK tersebut disebutkan bahwa bank dapat menerapkan kebijakan yang mendukung stimulus pertumbuhan ekonomi untuk debitur yang terkena dampak penyebaran COVID-19. Kebijakan tersebut salah satunya adalah dengan kebijakan restrukturisasi kredit yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b POJK. Dalam rangka penerapan kebijakan yang mendukung stimulus pertumbuhan ekonomi oleh bank, maka Pasal 2 ayat (4) POJK menyebutkan bahwa bank harus memiliki pedoman untuk menetapkan debitur yang terkena dampak penyebaran COVID-19.

Penerapan POJK di lapangan tidak serta merta berjalan dengan lancar karena substansi POJK sebagai dasar atas kebijakan restrukturisasi kredit dinilai masih multitafsir dalam pengaturannya, sehingga menyebabkan kebingungan dan kesangsian bagi para debitur yang mengakibatkan benturan antara para pihak. Jika hal tersebut

terjadi, maka justru akan menghambat tujuan dikeluarkannya POJK itu sendiri, yaitu mendukung pertumbuhan ekonomi saat pandemi COVID-19, yang salah satu caranya dengan kebijakan restrukturisasi kredit tersebut.

Oleh karena itu untuk mengkaji permasalahan di atas guna mendapatkan informasi yang komprehensif dan ilmiah, maka dilakukanlah penelitian ini dalam bentuk tesis yang berjudul “Jaminan Kepastian Hukum Bagi Debitur Atas Kebijakan Restrukturisasi Kredit Saat Pandemi COVID-19”.

Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah POJK telah memberikan jaminan kepastian hukum bagi debitur atas kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19?
- b. Apakah masih ada upaya yang dapat dilakukan oleh debitur atas pengajuan kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19 yang ditolak oleh bank?

2. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dengan penulisan tesis ini bagi penulis adalah untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam meraih gelar Magister Ilmu Hukum pada tingkat pendidikan Strata Dua (S2) di Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya. Selain itu, tujuan penelitian dengan penulisan tesis ini adalah:

- a. mengkaji jaminan kepastian hukum POJK bagi debitur atas kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19;

- b. mengkaji masih ada tidaknya upaya yang dapat dilakukan oleh debitur atas pengajuan kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19 yang ditolak oleh bank.

3. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dengan penulisan tesis ini, yaitu sebagai sumbangan berupa pemikiran dan referensi kepustakaan di bidang hukum, khususnya yang berkaitan dengan jaminan kepastian hukum bagi debitur atas kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19, sehingga dapat mengetahui antara lain:

- a. jaminan kepastian hukum POJK bagi debitur atas kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19;
- b. masih ada tidaknya upaya yang dapat dilakukan oleh debitur atas pengajuan kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19 yang ditolak oleh bank.

4. Metode Penelitian

4.1. Pendekatan Masalah

Metode penelitian untuk penulisan tesis ini adalah normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Menurut Peter Mahmud Marzuki bahwa pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan

isu hukum yang diangkat.⁶ Sedangkan, menurut M. Syamsudin bahwa pendekatan perundang-undangan merupakan suatu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang diangkat.⁷ Dengan begitu, maka akan dapat ditemukan konsistensi dan kesesuaian di antara peraturan perundang-undangan tersebut. Pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan dan regulasi tersebut akan menjadi sandaran bagi peneliti untuk membangun suatu argumentasi dalam menjawab dan memecahkan permasalahan yang diangkat dalam tesis ini.

4.2. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini, meliputi:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang diangkat, yaitu terdiri atas:

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 Tentang Wabah Penyakit Menular (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 3273).

⁶ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Cetakan ke-11, Kencana, Jakarta, 2011, h. 93.

⁷ M. Syamsudin, Operasionalisasi Penelitian Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, h.58.

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253).
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063).
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah data pendukung yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu terdiri atas: buku-buku, pendapat-pendapat para sarjana (doktrin), jurnal, artikel-artikel di internet, wawancara, serta sumber-sumber lain yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam tesis ini.

4.3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penulisan tesis ini dilakukan melalui proses identifikasi dan inventarisasi bahan hukum primer dan sekunder. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian dilakukan penyeleksian untuk mendapatkan kumpulan bahan-bahan hukum yang relevan untuk penulisan tesis ini, yaitu sesuai dengan rumusan masalah.

Selanjutnya kumpulan bahan-bahan hukum yang relevan dengan rumusan masalah tersebut diolah untuk mendapatkan penajaman mengenai permasalahan yang diangkat. Setelah itu, dilakukan penjabaran secara sistematis dan dilakukan pula pemisahan terhadap materi-materi yang akan dibahas, sehingga memudahkan dalam memahami pembahasan-pembahasan yang nantinya akan menghasilkan kesimpulan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat dalam tesis ini.

4.4. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan pendekatan yang dilakukan, maka analisis yang digunakan terhadap bahan hukum dalam penulisan tesis ini adalah dengan menggunakan metode deskripsi analitis. Metode deskripsi analitis merupakan metode pemaparan dan penafsiran bahan hukum, serta mengkaji keterkaitan dan konsistensi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat. Bahan hukum tersebut kemudian disusun, diuraikan dan dikaji permasalahannya berdasarkan asas-asas hukum dan aturan-aturan hukum. Selanjutnya ditariklah kesimpulan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat.

5. Kajian Teoritis

5.1. Kajian Tentang Jaminan Kepastian Hukum

Gustaf Radbruch, dalam konsep “Ajaran Prioritas Baku” mengemukakan ada tiga ide dasar hukum atau tiga tujuan hukum adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Keadilan merupakan hal yang utama dari ketiga hal itu tetapi tidak berarti dua unsur yang lain dapat dengan serta merta diabaikan. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mensinergikan ketiga unsur tersebut demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Menurut Radbruch, “kepastian hukum dimaknai dengan kondisi di mana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati”.⁸

⁸ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Jakarta, 1982, h. 162, dikutip dari 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* Vol. 13 NO. 02 - Juni 2016, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2016, h. 194.

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD. Konsekuensi dari sebuah negara hukum adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa harus diatur oleh hukum.⁹ Pun termasuk saat pandemi COVID-19, penerbitan POJK yang salah satu di dalamnya mengatur terkait dengan kebijakan restrukturisasi kredit bagi debitur yang terdampak pandemi COVID-19 merupakan suatu pencerminan dari prinsip-prinsip negara hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus mengandung kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis.¹⁰

Menurut Fence M. Wantu bahwa hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.¹¹ Menurut Tata Wijayanta bahwa kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini.¹²

⁹ Hakim Abdul Aziz, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, h. 15.

¹⁰ R. Tony Prayogo, *Loc. Cit.*

¹¹ Fence M. Wantu, *Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim*, Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol. 19 No.3 Oktober 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007, h. 388, dikutip dari R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum ...*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 N0. 02 - Juni 2016, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2016, h. 194.

¹² Tata Wijayanta, *Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 14 No. 2 Mei 2014, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2014, h. 219, dikutip dari R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum ...*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 N0. 02 - Juni 2016, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2016, h. 194.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dipahami bahwa kepastian hukum atas suatu peraturan adalah suatu hal yang bersifat jelas dan tegas, sehingga tidak menimbulkan multitafsir atas pelaksanaannya. Agar suatu peraturan dapat memberikan jaminan kepastian hukum, maka peraturan tersebut harus dibuat sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma hukum yang berlaku.

Dalam rangka menciptakan kepastian hukum, maka harus didukung oleh adanya sistem hukum yang baik. Menurut Lawrence M. Friedman bahwa sistem hukum dibagi menjadi tiga bagian, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹³

Berdasarkan sistem hukum sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman di atas, maka ketiga bagian tersebut saling terkait dan harus terpenuhi dalam pembuatan dan pelaksanaan suatu peraturan guna menjamin kepastian hukum dalam masyarakat. Substansi suatu peraturan harus dirumuskan dengan jelas dan tegas karena merupakan hal yang penting yang menjadi sumber pedoman bagi struktur hukum dalam pelaksanaan peraturan, sehingga menciptakan kepastian hukum dalam masyarakat. Adanya kepastian hukum atas suatu peraturan akan memberikan hak dan kewajiban yang jelas, menghindarkan kesewenang-wenangan dan keragu-raguan atas suatu peraturan, sehingga akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam

¹³ Lawrence M. Friedman, Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial (*The Legal System: A Social Science Perspective*), Nusa Media, Bandung, 2009, h. 33.

pelaksanaan peraturan tersebut, yang pada akhirnya akan menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

5.2. Kajian Tentang Debitur dan Kreditur

Pengertian tentang kreditur dan debitur diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU Kepailitan), yaitu:

1. Debitur adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih dimuka pengadilan;
2. Kreditur adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau Undang-Undang yang dapat ditagih di muka pengadilan.

Adapun pengertian lain dari debitur dan kreditur menurut Kamus Istilah Perbankan bahwa debitur adalah orang atau badan usaha yang memiliki hutang kepada bank atau lembaga pembiayaan lainnya karena perjanjian atau undang-undang.¹⁴ Sedangkan kreditur adalah pihak bank atau lembaga pembiayaan lainnya yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang.¹⁵

¹⁴ Riduan Tobink dan Bill Nikholaus, Kamus Istilah Perbanka, Atalya Rileni Sudeco, Jakarta, 2003, h.118

¹⁵ *Ibid.*

Berdasarkan pengertian di atas tentang debitur dan kreditur, maka dapat diketahui bahwa adanya hubungan hukum antara debitur dan kreditur tersebut, yaitu perjanjian kredit, sehingga menimbulkan hak dan kewajiban dari debitur dan kreditur tersebut. Pihak berhak menerima dana pinjaman dari kreditur dan berkewajiban melakukan pembayaran atas pinjaman yang diberikan oleh kreditur. Sedangkan, kreditur berkewajiban memberikan dana pinjaman kepada debitur dan berhak atas pembayaran pinjaman dari debitur.

Pandemi COVID-19 telah menggoyahkan sendi-sendi kehidupan masyarakat, tak terkecuali di bidang perbankan. Dampak pandemi COVID-19 meningkatkan terjadinya risiko kredit bermasalah oleh debitur yang dapat mengganggu kinerja perbankan selaku kreditor dan stabilitas sistem keuangan, sehingga dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, pemerintah mengeluarkan POJK yang salah satunya mengatur terkait dengan kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19.

Terjadinya kredit bermasalah tidak hanya berpengaruh pada kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan, melainkan juga berdampak pada kualitas kredit bagi debitur itu sendiri. Penggolongan kualitas kredit bagi debitur oleh bank dikenal dengan istilah kolektabilitas. Adapun kolektabilitas tersebut terdiri atas lima kategori, yaitu kolektabilitas 1, 2, 3, 4 dan 5. Kolektabilitas merupakan hal yang penting bagi debitur, apabila dikemudian hari ingin mengajukan kredit lagi. Hal tersebut akan menjadi

pertimbangan khusus bagi pihak bank selaku kreditur, karena semua informasi debitur mengenai riwayat kredit sebelumnya akan tercatat pada Sistem Informasi Debitur (SID) Bank Indonesia yang dapat diakses oleh pihak bank sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan persetujuan kredit.¹⁶

Kolektabilitas 1 merupakan kondisi kredit debitur dalam keadaan lancar karena tidak ada tunggakan pembayaran. Kolektabilitas 2 adalah keadaan dalam perhatian khusus karena terjadi tunggakan pembayaran selama 1-90 hari. Sedangkan, kolektabilitas 3, 4 dan 5 secara berurutan adalah keadaan kurang lancar, diragukan dan macet. Kolektabilitas 3, 4, dan 5 dikarenakan terjadinya tunggakan pembayaran selama 91-120 hari, 121-180 hari, dan di atas 180 hari. Berdasarkan data data tersebut, maka bisa dikatakan bahwa kolektabilitas 3, 4, dan 5 adalah termasuk ke dalam kredit bermasalah yang biasa disebut dengan istilah *Non Performing Loan* (NPL).¹⁷

Debitur yang sebelum terjadinya pandemi COVID-19 lancar melakukan pembayaran kredit, maka dapat mengalami kredit bermasalah karena dampak COVID-19. Penggolongan kolektabilitas di atas seharusnya dijadikan pedoman untuk menentukan debitur mana yang mengalami kredit bermasalah karena dampak pandemi COVID-19 dan mana debitur yang memang sudah mengalami kredit bermasalah sebelum terjadinya pandemi COVID-19. Dengan kata lain berdasarkan kolektabilitas

¹⁶ Cermati, <https://www.cermati.com/artikel/penggolongan-kualitas-kredit-dan-cara-menghindari-kredit-macet>, diunduh pada 29 April 2021.

¹⁷ *Ibid.*

di atas, maka debitur yang mengalami kredit bermasalah karena dampak pandemi COVID-19 dapat dikualifikasi sebagai debitur yang beritikad baik. Terjadinya kredit bermasalah yang dialami bukan merupakan kesengajaan, namun karena dampak pandemi COVID-19. Debitur yang beritikad baik itulah yang semestinya layak mendapatkan kebijakan restrukturisasi kredit sebagaimana diatur dalam POJK.

5.3. Kajian Tentang Kebijakan Restrukturisasi Kredit

Kebijakan restrukturisasi kredit adalah salah satu kebijakan yang diatur dalam POJK guna meminimalkan terjadinya kredit bermasalah oleh debitur yang dapat mengganggu kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan, sehingga dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Secara gramatikal (tata bahasa), maka penjelasan tentang frase kebijakan restrukturisasi kredit dapat dibagi menjadi tiga kata, yaitu kebijakan, restrukturisasi dan kredit. Namun dalam konteks perbankan, maka kata restrukturisasi dan kredit merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Adapun tinjauan tentang kebijakan dan restrukturisasi kredit adalah sebagai berikut:

a. Tinjauan Tentang Kebijakan

Kebijakan berasal dari istilah *policy* (Inggris) atau *politiek* (Belanda). Terminologi tersebut dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (termasuk penegak hukum) dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau

bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan mengalokasikan hukum/ peraturan dalam suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat (warga negara).¹⁸ Sedangkan Sutan Zanti Arbi dan Wayan Ardana, juga menerjemahkan *policy* dengan kebijakan, yaitu suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif.¹⁹

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat diketahui bahwa kebijakan ditujukan untuk masyarakat umum atau publik, sehingga dikenal dengan sebutan kebijakan publik. Kebijakan publik paling tidak mengandung tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang hendak dicapai, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut melalui implementasi.²⁰ Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu yang biasanya diterjemahkan ke dalam program-program aksi dan proyek.²¹ Kebijakan berbeda dengan aturan hukum. Jika aturan hukum dapat melarang atau memaksakan suatu hal, maka kebijakan hanya menjadi pedoman perbuatan untuk meraih tujuan yang direncanakan. Jadi POJK merupakan legitimasi atas kebijakan, yaitu terkait restrukturisasi kredit untuk dipatuhi oleh para pihak saat terjadi kredit bermasalah karena dampak pandemi COVID-19. Dengan kata lain bahwa POJK

¹⁸ Lilik Mulyadi, Bunga Rapai Hukum Pidana Perspektif Teoritis dan Praktik, Alumni, Bandung, 2008, h. 389.

¹⁹ Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, h. 59.

²⁰ Joko Nur Sariono, Materi Perkuliahan Magister Ilmu Hukum Pada Mata Kuliah Hukum Dan Kebijakan Publik: Implementasi Kebijakan Publik, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, 2020.

²¹ *Ibid.*

merupakan aturan atau payung hukum untuk suatu kebijakan, yaitu terkait dengan restrukturisasi kredit karena dampak pandemi COVID-19. Oleh karena itu, maka POJK harus berisi ketentuan yang jelas dan tegas guna menjamin kepastian hukum bagi para pihak.

b. Tinjauan Tentang Restrukturisasi Kredit

Pengertian restrukturisasi kredit terdapat dalam berbagai pengaturan, baik sebelum maupun setelah adanya OJK. Adapun pengertian dari restrukturisasi kredit, antara lain sebagai berikut:

1. Menurut Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/150/KEP/DIR/1998 tentang Restrukturisasi Kredit pada Pasal 1 huruf d bahwa pengertian restrukturisasi kredit adalah upaya yang dilakukan bank dalam kegiatan usaha perkreditan agar debitur dapat memahami kewajibannya, yang dilakukan antara lain melalui: penurunan suku bunga kredit, pengurangan tunggakan bunga kredit, pengurangan tunggakan pokok kredit, perpanjangan jangka waktu.
2. Menurut Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum pada Pasal 1 angka 26 bahwa pengertian restrukturisasi kredit adalah upaya perbaikan yang dilakukan Bank dalam kegiatan perkreditan terhadap debitur yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya, yang dilakukan antara lain melalui: a. penurunan suku bunga Kredit; b. perpanjangan jangka waktu Kredit; c. pengurangan tunggakan bunga Kredit; d. pengurangan

tunggakan pokok Kredit; e. penambahan fasilitas Kredit; dan/atau f. konversi Kredit menjadi Penyertaan Modal Sementara.

3. Menurut Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2015 tentang Ketentuan Kehati-Hatian Dalam Rangka Stimulus Perekonomian Nasional Bagi Bank Umum (selanjutnya disebut POJK 11/2015) pada Pasal 1 angka 4 bahwa pengertian restrukturisasi kredit adalah upaya perbaikan yang dilakukan Bank dalam kegiatan perkreditan terhadap debitur yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya, yang dilakukan antara lain melalui: a. penurunan suku bunga Kredit; b. perpanjangan jangka waktu Kredit; c. pengurangan tunggakan bunga Kredit; d. pengurangan tunggakan pokok Kredit; e. penambahan fasilitas Kredit; dan/atau f. konversi Kredit menjadi penyertaan modal sementara.

Berdasarkan ketentuan di atas bahwa pada intinya restrukturisasi kredit bertujuan membantu debitur yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya dengan beberapa cara yang telah ditentukan. Adapun sejak adanya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut UU OJK), maka ketentuan yang digunakan adalah ketentuan yang dikeluarkan oleh OJK, yaitu Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Namun, sepanjang peraturan perundang-undangan lainnya di sektor jasa keuangan tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU OJK, maka dinyatakan tetap berlaku (Pasal 70 angka 7 UU OJK).

Dalam situasi pandemi COVID-19, maka restrukturisasi kredit sebagaimana diatur dalam POJK adalah untuk para debitur yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya karena dampak pandemi COVID-19. Dengan demikian ada karakteristik yang membedakan antara restrukturisasi dalam POJK dengan restrukturisasi dalam POJK 11/2015, yaitu sepanjang terjadi kredit bermasalah oleh debitur bukan karena dampak pandemi COVID-19, maka ketentuan yang digunakan adalah sebagaimana diatur dalam POJK 11/2015 dan/ atau peraturan perundang-undangan lainnya di sektor jasa keuangan tidak bertentangan POJK 11/2015.

Cara-cara restrukturisasi kredit, sebagaimana pada regulasi-regulasi di atas melalui tujuh cara yang sama dengan tidak ada satupun regulasi yang menyebutkan cara restrukturisasi dengan pengurangan pokok pinjaman. Tentunya hal tersebut adalah wajar supaya debitur tidak bersikap menyepelkan terhadap kewajiban yang dimilikinya. Ketujuh cara restrukturisasi sebagaimana regulasi-regulasi di atas pun telah diimplementasikan dalam POJK.

Tinjauan tentang kebijakan restrukturisasi kredit melalui uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam konteks mengatasi kredit bermasalah pada perbankan dikarenakan debitur mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya karena dampak pandemi COVID-19, maka restrukturisasi kredit yang ada dalam POJK merupakan cerminan implementasi yang sasarannya adalah untuk menjaga kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan agar tetap stabil. Oleh karena itu, POJK

sebagai payung hukum atas restrukturisasi kredit tersebut harus memiliki jaminan kepastian hukum, supaya sasaran yang direncanakan tersebut dapat tercapai.

5.4. Kajian Tentang Pandemi COVID-19

Pada 31 Desember 2019, WHO *China Country Office* melaporkan kasus pneumonia yang tidak diketahui etiologinya di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, Cina. Sumber penularan kasus ini masih belum diketahui pasti, tetapi kasus pertama dikaitkan dengan pasar ikan di Wuhan. Tanggal 18 Desember hingga 29 Desember 2019, terdapat lima pasien yang dirawat dengan *Acute Respiratory Distress Syndrome* (ARDS). Sejak 31 Desember 2019 hingga 3 Januari 2020 kasus ini meningkat pesat, ditandai dengan dilaporkannya sebanyak 44 kasus. Tidak sampai satu bulan, penyakit ini telah menyebar di berbagai provinsi lain di China, Thailand, Jepang, dan Korea Selatan.²²

Pada tanggal 7 Januari 2020, Cina mengidentifikasi pneumonia yang tidak diketahui etiologinya tersebut sebagai jenis baru *coronavirus* (*coronavirus disease*, COVID-19). Pada tanggal 30 Januari 2020 WHO telah menetapkan sebagai Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Yang Meresahkan Dunia/ *Public Health Emergency of International Concern* (KKMMD/PHEIC). Pada tanggal 11 Maret 2020,

²² Adityo Susilo, dkk., *Loc. Cit.*

WHO menetapkan COVID-19 sebagai pandemi.²³ Artinya, virus *corona* telah menyebar secara luas di dunia.²⁴

Dalam rangka menekan penyebaran COVID-19 dan meminimalkan dampak-dampak lainnya yang diakibatkan oleh COVID-19, maka pemerintah menerbitkan regulasi-regulasi terkait dengan penanganan COVID-19 di Indonesia, yaitu antara lain:²⁵

1. Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19;
2. Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19;
3. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional;
4. Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 31 Maret 2020 oleh Presiden Joko Widodo;
5. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19;
6. Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19.

Berdasarkan regulasi-regulasi di atas, maka dapat dicermati bahwa Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran COVID-19 sebagai Bencana Nasional (selanjutnya disebut Keppres 12/2020)

²³ Fathiyah Isbaniah, dkk., *Loc. Cit.*

²⁴ Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional
<https://covid19.go.id/tanya-jawab?search=Apa%20yang%20dimaksud%20dengan%20pandemi>,
diunduh pada 30 April 2021.

²⁵ Julaidin, dkk., Kebijakan Hukum Di Tengah Penanganan Wabah Corona Virus Disease (COVID-19), *Unes Law Review Volume 2 Issue 4*, Universitas Ekasakti, Padang, 2020, h. 362.

merupakan regulasi yang dapat digunakan sebagai sandaran atau referensi para pihak, jika terjadi permasalahan dalam perbuatan hukum berupa perjanjian kredit, yaitu pihak debitur mengalami wanprestasi karena dampak pandemi COVID-19.

Penyebaran COVID-19 terjadi tanpa terduga dan secara kebetulan, sehingga dapat mengakibatkan terhalangnya pemenuhan prestasi oleh debitur, yaitu kredit bermasalah. Kredit bermasalah tersebut tidak serta merta merupakan kesalahan debitur dan risikonya pun juga tidak dapat serta merta dibebankan kepada debitur karena kredit bermasalah tersebut terjadi disebabkan dampak dari pandemi COVID-19. Uraian tersebut adalah sebagaimana unsur yang tercantum dalam ketentuan Pasal 1244 dan Pasal 1245 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUH Perdata) terkait dengan *force majeure*, sehingga penyebaran COVID-19 dapat dikualifikasi sebagai *force majeure*.

Dikeluarkannya Keppres 12/2020 yang menetapkan penyebaran COVID-19 sebagai bencana nasional non alam, memperkuat legitimasi bahwa penyebaran COVID-19 dapat dikualifikasi sebagai kondisi *force majeure*. Kondisi *force majeure* memiliki dampak yuridis bagi perbuatan hukum antara debitur dengan kreditur bank apabila terjadi kredit bermasalah. Terbitnya POJK dapat digunakan untuk mengatasi hal tersebut, antara lain dengan mengatur kebijakan restrukturisasi kredit bermasalah saat pandemi COVID-19, sehingga kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan tetap stabil. Oleh karena pentingnya hal tersebut, maka POJK harus memberikan jaminan kepastian hukum, sehingga dapat digunakan sebagai pedoman yang efektif bagi para pihak.

6. Sistematika Pertanggungjawaban

Sistematika dalam tesis ini terdiri dari 4 bab, yaitu :

Bab I adalah bab pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian teoritis, metode penelitian, dan sistematika pertanggungjawaban.

Bab II membahas tentang rumusan masalah yang pertama, yaitu tentang jaminan kepastian hukum POJK bagi debitur atas kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19.

Bab III membahas tentang rumusan masalah yang kedua, yaitu upaya debitur atas pengajuan kebijakan restrukturisasi kredit yang ditolak oleh bank saat pandemi COVID-19.

Bab IV merupakan bagian akhir yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan ini merupakan inti dari segala yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya dan melalui kesimpulan ini pula dapat ditemukan pemecahan terhadap permasalahan yang diangkat sesuai dengan rumusan masalah. Selanjutnya, saran yang dikemukakan dalam tesis ini merupakan sumbangan berupa pemikiran atau gagasan dari penulis atas permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, sehingga dapat menjadi bahan masukan terkait dengan jaminan kepastian hukum bagi debitur atas kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19.