

BAB II

JAMINAN KEPASTIAN HUKUM POJK BAGI DEBITUR ATAS KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI KREDIT SAAT PANDEMI COVID-19

1. Kedudukan POJK Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia

1.1. Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Indonesia adalah negara hukum, sehingga sebagai negara hukum mempunyai konsekuensi bahwa segala aspek kehidupan, baik di bidang kemasyarakatan maupun pemerintahan harus berdasarkan pada hukum, yang terwujud dalam peraturan negara. Oleh karena itu, OJK mengeluarkan kebijakan restrukturisasi kredit bagi debitur melalui POJK. POJK merupakan payung hukum bagi pelaksanaan kebijakan restrukturisasi kredit dan merupakan perwujudan peraturan negara sebagai pedoman untuk mengatasi kredit bermasalah yang dapat mengganggu kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan negara saat pandemi COVID-19.

Peraturan negara (*staatsregelings*) menurut M. Solly Lubis adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga maupun dalam pengertian pejabat tertentu meliputi Undang-Undang, Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, instruksi, surat edaran, pengumuman, surat keputusan, dan lain-lain.¹

Peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni *wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), *beleidsregels* (peraturan kebijaksanaan), dan *beschikking* (penetapan). Termasuk dalam *wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, Peraturan Desa, dan lain-lain. Termasuk *beleidsregels* (peraturan kebijaksanaan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain. Sementara termasuk *beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.²

Dalam berbagai literatur yang ada, terdapat berbagai penyebutan berkaitan dengan “jenis” peraturan perundang-undangan, dimana ada yang memakai nomenklatur “jenis” ada juga yang memakai nomenklatur “bentuk”. Arti jenis dalam KBBI berarti: (1) yang mempunyai ciri (sifat, keturunan, dan sebagainya) yang khusus; macam: (2) mutu. Sedangkan arti kata bentuk berarti: (1) lengkung; lentur; (2) bangun; gambaran; (3) rupa; wujud; (4) sistem; susunan (pemerintahan, perserikatan, dan sebagainya); (5) wujud yang ditampilkan (tampak); (6) acuan atau susunan kalimat; (7) kata penggolong bagi benda yang berkeluk (cincin, gelang, dan sebagainya).³

Dari pengertian tersebut maka jelas bahwa terdapat perbedaan antara pengertian “jenis” dan “bentuk”. Bentuk lebih menekankan kepada wujud lahiriah, sedangkan jenis lebih kepada

¹ M.S. Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undang*, Alumni, Bandung, 1977, dikutip dari Bayu Dwi Anggono, *Op. Cit.*, h. 2.

² I Gde Pantja Astawa, dkk., *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undang* di Indonesia, Alumni, Bandung, 2008, dikutip dari Bayu Dwi Anggono, *Tertib, Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang: Permasalahan Dan Solusinya*, *Jurnal: Masalah - Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1, 2018, h. 9.

³ Made Nurmawati dan I Gde Marhendra Wija Atmaja, *Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, 2017, h. 5.

macam atau ragam dari sesuatu yang mempunyai sifat-sifat yang sama. Terkait dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan seperti UUD, TAP MPR, UU dan sebagainya, maka lebih tepat memakai nomenklatur “jenis” peraturan perundang-undangan. Sedangkan penggunaan nomenklatur ”bentuk” lahiriah (*konverm*), maka menunjuk pada: Judul, Pembukaan, konsideran, batang tubuh, penutup dan penjelasan.⁴

Terdapat 4 sifat atau ciri dari suatu peraturan perundang-undangan (*wettelijk regeling*) yaitu: pertama, berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu. Kedua, dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah berdasarkan atribusi maupun delegasi. Ketiga, berisi aturan pola tingkah laku, dengan demikian peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmalig*). Keempat, mengikat secara umum (karena ditujukan kepada umum), artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu/ tidak bersifat individual.⁵

Adapun pengaturan terkait dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU 12/2011 dan UU 15/2019).

1.2. Hierarki Peraturan Perundang-Undang

1.2.1. Hierarki Peraturan Perundang-Undang Menurut *Stufenbautheorie*

⁴ *Ibid*, h. 6.

⁵ R. Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-Undang Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998, dikutip dari Bayu Dwi Anggono, *Op. Cit.*, h. 3.

Pengertian hierarki dalam KBBI adalah urutan tingkatan atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan); organisasi dengan tingkat wewenang dari yang paling bawah sampai yang paling atas.⁶ Dalam konteks peraturan perundang-undangan, maka hierarki peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai urutan tingkatan atau jenjang peraturan perundang-undangan dari yang paling bawah sampai dengan yang paling atas.

Konsep tentang urutan tingkatan atau jenjang peraturan perundang-undangan (norma hukum) dikemukakan oleh Hans Kelsen, yaitu dengan teori *Stufenbautheorie*. Menurut Hans Kelsen bahwa hukum itu bersifat hierarkis. Artinya: hukum itu tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih atas derajatnya. Stratifikasi derajat hukum yang dimaksud adalah sebagai berikut: yang paling bawah adalah putusan badan pengadilan, atasnya adalah undang-undang dan kebiasaan, atasnya lagi adalah konstitusi dan yang paling atas adalah *grundnorm*.⁷ Kelsen tidak menyebutkan atau menjelaskan apa itu *Grundnorm*, hanya merupakan penafsiran yuridis dan menyangkut hal-hal yang bersifat metayuridis.⁸

Sesuatu yang bersifat metayuridis tersebut bersifat *das sollen* (apa yang seharusnya), dan belum menjadi hukum yang berlaku mengikat masyarakat. Singkatnya bagi Hans Kelsen, norma hukum selalu diciptakan melalui kehendak. Norma-norma tersebut akan menjadi mengikat masyarakat apabila norma tersebut dikehendaki menjadi hukum dan harus dituangkan dalam wujud tertulis, dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang dan memuat perintah.⁹ Dengan demikian terkait dengan *grundnorm*, maka *grundnorm* adalah dasar atau basis sosial dari hukum.¹⁰

⁶ <https://kbbi.co.id/arti-kata/hierarki>

⁷ H. Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 2.

⁸ *Ibid.*

⁹ FX. Adji Samekto, Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang *Stufenbautheorie* Dalam Pendekatan Normatif-Filosofis, *Jurnal Hukum Progresif* Vol. 7 No. 1, 2019, h. 13.

¹⁰ H. Zainuddin Ali, *Loc. Cit.*

Norma hukum yang lebih rendah berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi, norma hukum yang lebih tinggi berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, dan begitu seterusnya sampai dengan berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*grundnorm*). Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.¹¹

1.2.2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut UU 12/2011

Kaidah *Stufenbautheorie* sebagaimana yang dikemukakan oleh Hans Kelsen terkandung dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Pengertian hierarki dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU 12/2011, yaitu:

“Yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Berdasarkan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU 12/2011 terkait dengan pengertian hierarki peraturan perundang-undangan bahwa jelas terkandung kaidah *Stufenbautheorie*, yaitu hukum tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih atas derajatnya. Dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan, maka hal tersebut berpengaruh pada kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, yaitu:

- “Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;

¹¹ Aziz Syamsuddin, Proses Dan teknik Penyusunan Undang-Undang, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 15.

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 adalah juga sebagaimana yang diatur dan terdapat dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011, yaitu:

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011. Adapun berdasarkan Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011 bahwa yang dimaksud “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada kedua Pasal di atas mengindikasikan bahwa terdapat dua jenis peraturan perundang-undangan, yaitu: peraturan perundang-undangan di dalam hierarki yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 dan di luar hierarki yang diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011.¹²

Dengan mendasarkan pada uraian-uraian di atas, maka POJK dapat dikualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan di luar hierarki dan memiliki kekuatan mengikat. Hal tersebut karena POJK mempunyai sifat dan bentuk sebagaimana peraturan perundang-undangan dan dibentuk oleh OJK, yang merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UU OJK,

¹² Made Nurmawati dan I Gde Marhendra Wija Atmaja, *Op. Cit.*, h. 17.

sehingga OJK memiliki kewenangan membentuk peraturan sebagaimana diatur pada Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011.

2. Prinsip-Prinsip Hukum Perjanjian Dalam Perjanjian Kredit

2.1. Syarat Sahnya Suatu Perjanjian

Perjanjian merupakan salah satu sumber perikatan yang diatur dalam Buku III KUH Perdata. Adapun sumber perikatan ada dua, yaitu dari perjanjian atau undang-undang. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1233 KUH Perdata, yaitu perikatan lahir karena suatu persetujuan atau karena undang-undang. Persetujuan yang dimaksud dalam Pasal 1233 KUH Perdata tersebut dapat diartikan sama dengan perjanjian.

Syarat sahnya suatu perjanjian merupakan hal yang penting karena akan mempengaruhi akibat hukum dari suatu perjanjian. Akibat hukum adalah suatu akibat yang menimbulkan hak dan kewajiban. Tidak terpenuhinya syarat sahnya suatu perjanjian akan mempengaruhi jaminan kepastian hukum bagi para pihak, sehingga dapat merugikan para pihak itu sendiri apabila di kemudian hari terjadi sengketa.

Adapun syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata ada empat, yaitu sebagai berikut:

1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perjanjian (perikatan);
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang halal (causa yang diperbolehkan).

Syarat pertama dan syarat kedua disebut sebagai syarat subyektif karena menyangkut subyek hukum yang melakukan perjanjian. Sedangkan syarat ketiga dan keempat disebut sebagai

syarat obyektif karena menyangkut obyek yang diperjanjikan. Akibat hukum yang terjadi apabila syarat subyektif tidak terpenuhi adalah perjanjian tersebut dapat dibatalkan (*varnietigbaar*). Sedangkan, apabila syarat obyektif tidak terpenuhi, maka akan berakibat hukum pada perjanjian tersebut, yaitu batal demi hukum (*nietig*).

Sepakat atau kesepakatan adalah suatu kehendak dari para pihak untuk menghendaki sesuatu secara timbal balik. Kesepakatan para pihak merupakan perwujudan dari asas konsensualitas, yaitu perjanjian timbul seketika setelah para pihak mencapai kesepakatan atau *consensus*.

Kecakapan adalah terkait dengan subyek hukum dalam suatu perjanjian. Setiap subyek hukum dapat melakukan perbuatan hukum (*bevoegheid*), tetapi tidak setiap subyek hukum cakap hukum (*bekwaamheid*). Pasal 1329 KUH Perdata adalah yang mengatur ketentuan kecakapan secara umum. Menurut Pasal tersebut bahwa “setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan - perikatan, jika ia oleh undang-undang tidak dinyatakan tak cakap”. Selain tidak dilarang oleh suatu peraturan perundang-undangan, maka secara umum subyek hukum yang sah untuk melakukan perbuatan hukum termasuk di dalamnya suatu perjanjian, yaitu harus sudah dewasa dan sehat akal.

Adapun berdasarkan Pasal 1330 KUH Perdata yang dinyatakan tidak memiliki kecakapan dalam melakukan perbuatan hukum, antara lain:

1. orang – orang yang belum dewasa (*minderjaarig*);
2. mereka yang ditaruh di bawah pengampuan (*curatele*);
3. orang-orang perempuan dalam hal yang ditetapkan oleh undang-undang;

4. pada umumnya semua orang kepada siapa undang-undang telah melarang membuat perjanjian-perjanjian tertentu.

Terkait dengan ketentuan Pasal 1330 Angka 3 KUH Perdata, yaitu tentang kecakapan orang-orang perempuan, maka sejak adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam Pasal 31 ayat (1) dan (2), ketentuan Angka 3 pada Pasal 1330 KUH Perdata tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi. Ketentuan ini diperkuat lagi dengan adanya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) RI Nomor 3 tahun 1963, yang menganggap bahwa seorang istri bisa melakukan perbuatan hukum dan untuk menghadap di depan pengadilan tanpa izin atau bantuan dari suaminya, karena itu ketentuan di atas sudah tidak berlaku lagi.¹³

Suatu hal tertentu dalam perjanjian adalah menyangkut obyek suatu perjanjian. Ketentuan yang terkait dengan obyek suatu perjanjian diatur dalam Pasal 1333 KUH Perdata, yaitu bahwa barang yang menjadi obyek suatu perjanjian harus tertentu, setidak-tidaknya harus ditentukan jenisnya, sedangkan jumlahnya tidak perlu ditentukan asalkan saja kemudian dapat dihitung atau ditentukan.

Menurut Subekti bahwa suatu perjanjian harus mengenai suatu hal tertentu, artinya apa yang diperjanjikan hak-hak dan kewajiban keduabelah pihak jika timbul suatu perselisihan.¹⁴ Sedangkan, Ahmadi Miru berpendapat bahwa hal tertentu dalam sebuah kontrak disebut prestasi yang dapat berwujud barang, keahlian atau tenaga, dan tidak berbuat sesuatu.¹⁵

¹³ Subekti, Hukum Perjanjian, Intermasa, Jakarta, 2005, h. 19.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Ahmadi Miru, Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, halaman.

Selain suatu hal tertentu, maka suatu sebab yang halal (causa yang diperbolehkan) dalam perjanjian juga merupakan hal yang menyangkut obyek suatu perjanjian. Menurut Subekti mengemukakan bahwa:¹⁶

Hukum pada dasarnya tidak menghiraukan apa yang berada dalam gagasan seseorang atau apa yang dicita-citakan seorang. Yang diperhatikan oleh hukum atau undang-undang hanyalah tindakan orang-orang dalam masyarakat. Jadi, yang dimaksud sebab atau causa dari suatu perjanjian adalah isi perjanjian itu sendiri.

Berdasarkan yang dikemukakan oleh Subekti di atas bahwa undang-undang menilai isi perjanjian yang menyangkut tujuan para pihak membuat suatu perjanjian adalah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan dan ketertiban umum. Hal tersebut sebagaimana juga yang diatur dalam ketentuan Pasal 1337 KUH Perdata.

2.2. Asas-Asas Hukum Perjanjian

Pembuatan suatu perjanjian harus berdasarkan pada asas yang telah ditentukan sesuai dengan hukum perjanjian. Hal tersebut supaya terbentuk suatu perjanjian yang baik, yaitu perjanjian yang memberikan perlindungan hukum bagi para pihak. Pengertian asas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Online adalah dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat); dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi); atau hukum dasar.¹⁷ Dalam konteks pembuatan suatu perjanjian, maka asas hukum perjanjian merupakan dasar pijakan yang menjadi tumpuan berpikir dalam membentuk suatu perjanjian.

Asas-asas hukum perjanjian terdiri atas beberapa asas, yaitu asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*), asas konsensualisme (*consensualism*), asas kekuatan mengikat (*pacta sunt servanda*), asas itikad baik (*good faith*), dan asas kepribadian (*personalia*).

¹⁶ Subekti, *Op. Cit.*, h. 19-20.

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <https://kbbi.co.id/arti-kata/asas>, diunduh pada 5 Mei 2021.

Asas kebebasan berkontrak merupakan asas dalam hukum perjanjian yang memberikan kebebasan kepada setiap subyek hukum untuk membuat perjanjian dengan isi atau ketentuan apa saja. Asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan dan ketertiban umum. Adapun hal tersebut diatur dalam Pasal 1337 KUH Perdata.

Asas konsensualisme merupakan asas dalam hukum perjanjian yang direalisasikan dalam bentuk kesepakatan. Perjanjian yang dibuat secara tertulis, maka bentuk konsensualismenya dapat dilihat dari adanya tandatangan oleh para pihak. Tandatangan selain berfungsi sebagai wujud kesepakatan, juga sebagai wujud persetujuan atas tempat dan waktu serta isi perjanjian yang dibuat tersebut. Tandatangan ini juga berhubungan dengan kesengajaan para pihak untuk membuat suatu kontrak sebagai bukti atas suatu peristiwa.¹⁸

Asas kekuatan mengikat dikenal juga dengan sebutan *pacta sunt servanda*. Asas *pacta sunt servanda* merupakan asas dalam hukum perjanjian yang dijawantahkan pada dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata, yaitu semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Artinya bahwa para pihak yang membuat perjanjian harus menepati kesepakatan-kesepakatan yang telah disetujui.

Asas itikad baik tercantum dalam Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata, yaitu suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Asas itikad baik menghendaki bahwa perjanjian harus dilakukan dengan kejujuran dan kepatuhan, baik dalam proses pembuatan maupun pelaksanaannya.

Asas kepribadian diatur dalam Pasal 1315 KUH Perdata, yaitu pada umumnya tak seorang dapat mengikatkan diri atas nama sendiri atau meminta ditetapkannya suatu janji dari pada untuk

¹⁸ H.R. Daeng Naja, Pengantar Hukum Bisnis Indonesia, Pustaka Yustisia, 2009, h. 93.

dirinya sendiri. Pasal 1315 KUH Perdata ini menunjuk pada kewenangan bertindak atau mengadakan suatu perjanjian.¹⁹ Oleh karena itu, maka para pihak yang berwenang membuat perjanjian harus bertanggung jawab atas perjanjian yang telah dibuatnya. Berwenang yang dimaksud adalah cakap sebagaimana diatur dalam Pasal 1329 *jo.* Pasal 1330 KUH Perdata.

2.3. Bank Dalam Penyaluran Kredit Dan Kaitannya Dengan OJK

Kredit merupakan salah satu produk perbankan. Hal tersebut sebagaimana tercantum pada pengertian tentang perbankan yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan). Adapun pengertian perbankan menurut Pasal 2 UU Perbankan 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.

Dalam melakukan usahanya, perbankan harus berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Pengaturan tersebut di atur dalam Pasal 2 UU Perbankan. Pada Penjelasan Pasal 2 UU Perbankan, yang dimaksud dengan “demokrasi ekonomi” adalah demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional kearah

¹⁹ Kartini Muljadi & Gunawan Widjaja, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 15.

peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Adapun terkait dengan fungsi dan tujuan perbankan tercantum dalam Pasal 3 dan 4 UU Perbankan. Sedangkan pembinaan dan pengawasan bank yang sebelumnya dilakukan oleh Bank Indonesia, sebagaimana tercantum pada Pasal 29 UU Perbankan, maka sejak tanggal 31 Desember 2013 beralih ke OJK. Hal tersebut, sebagaimana diatur pada Pasal 55 ayat (2) UU OJK. Oleh karena itu, tentang stimulus perekonomian nasional saat pandemi COVID-19, maka OJK yang mengeluarkan regulasi berupa POJK, yang salah satunya mengatur tentang kebijakan restrukturisasi kredit bagi debitur yang terdampak pandemi COVID-19.

2.4. Prinsip-Prinsip Hukum Perbankan Dalam Penyaluran Kredit Perbankan

Fungsi utama bank adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat, yaitu uang yang disimpan di bank oleh masyarakat disalurkan kembali oleh bank kepada masyarakat berupa pemberian kredit. Dalam menjalankan usahanya bank harus merapkan prinsip-prinsip perbankan sebagaimana yang terdapat dalam hukum perbankan, yaitu: prinsip kepercayaan (*fiduciary relation principle*), prinsip kehati-hatian (*prudential principle*), prinsip kerahasiaan (*secrecy principle*), dan prinsip mengenal nasabah (*know your customer principle*). Adapun prinsip kepercayaan; prinsip kehati-hatian; dan prinsip kerahasiaan diatur dalam dalam UU Perbankan, yaitu: Pasal 29 ayat (4); Pasal 2 dan Pasal 29 ayat (2); serta Pasal 40 sampai dengan Pasal 47 A. Sedangkan prinsip mengenal nasabah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah.

Dalam rangka pemberian kredit kepada masyarakat, bank harus menerapkan prinsip 5C untuk menilai apakah debitur layak diberikan kredit atau tidak. Prinsip 5C tersebut, yaitu: *character* (karakter), *capacity* (kapasitas), *capital* (dana), *condition* (kondisi), dan *collateral*

(agunan).²⁰ Adapun dalam perkembangannya, untuk lebih mengamankan bank dari risiko kredit yang diberikan kepada debitur, prinsip 5C untuk penilaian terhadap debitur tersebut ditambah dengan satu prinsip lagi, yaitu *Constraints* (Batasan/Hambatan/Kendala).²¹ Jadi terdapat 6 prinsip yang harus diterapkan oleh bank untuk menilai debitur yang disebut dengan 6C, yaitu: *Character, Capacity, Capital, Condition, Collateral, dan Constraints*. Penerapan prinsip 6C di atas diharapkan dapat digunakan untuk menilai debitur, sehingga bank dapat memberikan kredit kepada debitur yang tepat, sehingga dapat memperkecil resiko kredit bermasalah.

2.5. Hubungan Asas Itikad Baik Dalam Penyaluran Kredit Perbankan Melalui Perjanjian Kredit Dengan *Force Majeur* Akibat Pandemi COVID-19

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pihak, maka dalam penyaluran kredit oleh bank kepada debitur perlu dibuatkan perjanjian kredit. Perjanjian kredit merupakan salah satu bentuk dari perjanjian yang tunduk pada rezim hukum perjanjian yang diatur dalam Buku III KUH Perdata. Oleh karena itu dalam pembuatan dan pelaksanaan perjanjian kredit harus sesuai dengan prinsip-prinsip hukum perjanjian, yang salah satu di antaranya adalah asas itikad baik. Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas bahwa itikad baik dalam pembuatan perjanjian kredit adalah menyangkut dengan kejujuran para pihak. Sedangkan itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian kredit adalah menyangkut kepatuhan para pihak melaksanakan isi kesepakatan dalam perjanjian kredit tersebut, misalkan dari sisi debitur, yaitu dengan membayar angsuran kredit sesuai dengan waktu yang disepakati.

Pandemi COVID-19 telah menggoyahkan sendi-sendi kehidupan masyarakat, tak terkecuali di bidang perbankan. Dampak pandemi COVID-19 meningkatkan terjadinya risiko

²⁰ Bank Universal BPR, <https://universalbpr.co.id/blog/prinsip-5c-pemberian-kredit/>, diunduh pada 17 April 2021.

²¹ *Ibid.*

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.

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 dapat 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 kreditor 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.

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 kolektibilitas (*collectibility*). Adapun kolektibilitas tersebut terdiri atas lima kategori, yaitu kolektibilitas 1, 2, 3, 4 dan 5. Kolektibilitas 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.²²

Kolektibilitas 1 merupakan kondisi kredit debitur dalam keadaan lancar karena tidak ada tunggakan pembayaran. Kolektibilitas 2 adalah keadaan dalam perhatian khusus karena terjadi tunggakan pembayaran selama 1-90 hari. Sedangkan, kolektibilitas 3, 4 dan 5 secara berurutan adalah keadaan kurang lancar, diragukan dan macet. Kolektibilitas 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 kolektibilitas 3, 4, dan 5 adalah termasuk ke dalam kredit bermasalah yang biasa disebut dengan istilah *Non Performing Loan* (NPL).²³

Debitur yang sebelum terjadinya pandemi COVID-19 lancar melakukan pembayaran kredit, maka dapat mengalami kredit bermasalah karena dampak COVID-19. Penggolongan kolektibilitas di atas seharusnya dijadikan pedoman pokok dalam POJK untuk menentukan debitur mana yang mengalami kredit bermasalah karena dampak pandemi COVID-19 dan mana debitur

²² Cermati, *Loc. Cit.*

²³ *Ibid.*

yang memang sudah mengalami kredit bermasalah sebelum terjadinya pandemi COVID-19. Dengan kata lain, berdasarkan kolektibilitas 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.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pandemi COVID-19 merupakan kondisi *force majeure* yang dapat berdampak pada kolektibilitas debitur yang sebelumnya baik menjadi tidak baik. Debitur yang demikian itulah yang dapat dikualifikasi sebagai debitur yang beritikad baik sesuai dengan asas itikad baik dalam hukum perjanjian karena kredit bermasalah yang terjadi bukan karena ketidakpatuhan debitur dalam menjalankan perjanjian kredit, melainkan karena kondisi *force majeure* yang diakibatkan oleh pandemi COVID-19. Untuk itu maka debitur yang beritikad baik itulah yang semestinya layak mendapatkan kebijakan restrukturisasi kredit sebagaimana diatur dalam POJK.

3. Pengaturan Restrukturisasi Kredit

3.1. Pengaturan Restrukturisasi Kredit Dalam Praktik Perbankan

Dalam praktik perbankan, restrukturisasi kredit dapat dilihat pada beberapa peraturan yang ada, yaitu antara lain sebagai berikut:

- a. 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.

- b. 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.
- c. Menurut Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2015 tentang Ketentuan Kehati-Hatian Dalam Rangka Stimulus Perekonomian Nasional Bagi Bank Umum 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 UU OJK, maka ketentuan yang digunakan adalah ketentuan yang dikeluarkan oleh OJK, yaitu Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Dalam situasi pandemi COVID-19, maka restrukturisasi kredit tersebut adalah untuk para debitur yang

mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya karena dampak pandemi COVID-19, yang secara khusus pengaturannya diatur melalui POJK.

Dalam restrukturisasi kredit ada kriteria-kriteria tertentu yang harus dipenuhi oleh debitur, yaitu melalui penilaian kualitas kredit oleh bank. Pihak yang berwenang mengeluarkan aturan terkait kriteria tersebut adalah OJK melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Jadi bank dan debitur harus berpedoman pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tersebut terkait restrukturisasi kredit bermasalah. Adapun Peraturan Otoritas Jasa Keuangan yang mengatur terkait dengan penilaian kualitas kredit tersebut, yaitu Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 40/POJK.03/2019 Tentang Penilaian Aset Bank Umum (selanjutnya disebut POJK 40/2019).

Penilaian kualitas kredit diatur dalam Pasal 10 dan 11 POJK 40/2019, yaitu sebagai berikut:

Pasal 10

Kualitas Kredit ditetapkan berdasarkan faktor penilaian:

- a. prospek usaha;
- b. kinerja debitur; dan
- c. kemampuan membayar.

Pasal 11

(1) Penilaian terhadap prospek usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf a meliputi penilaian terhadap komponen:

- a. potensi pertumbuhan usaha;
- b. kondisi pasar dan posisi debitur dalam persaingan;
- c. kualitas manajemen dan permasalahan tenaga kerja;
- d. dukungan dari kelompok usaha atau afiliasi; dan
- e. upaya yang dilakukan debitur untuk memelihara lingkungan hidup.

(2) Penilaian terhadap kinerja debitur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b meliputi penilaian terhadap komponen:

- a. profitabilitas;
- b. struktur permodalan;
- c. arus kas; dan
- d. sensitivitas terhadap risiko pasar.

(3) Penilaian terhadap kemampuan membayar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf c meliputi penilaian terhadap komponen:

- a. ketepatan pembayaran pokok dan bunga;
- b. ketersediaan dan keakuratan informasi keuangan debitur;

- c. kelengkapan dokumentasi Kredit;
 - d. kepatuhan terhadap perjanjian Kredit;
 - e. kesesuaian penggunaan dana; dan
 - f. kewajaran sumber pembayaran kewajiban.
- (4) Kriteria masing-masing komponen dalam penetapan kualitas Kredit tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan ini.

Setelah dilakukan penilaian sebagaimana pada ketentuan Pasal 11 dan 10 POJK 40/2019, maka selanjutnya akan ditetapkan kualitas kredit berdasarkan hasil penilaian tersebut dengan mengacu pada Pasal 12 POJK 40/2019. Adapun berdasarkan Pasal 12 POJK 40/2019, maka kualitas kredit ditetapkan menjadi lima kategori, yaitu Lancar, Dalam Perhatian Khusus, Kurang Lancar, Diragukan, atau Macet. Kelima kategori tersebutlah yang dikenal dengan sebutan kolektibilitas, sebagaimana telah dikemukakan pada pembahasan di atas.

Kolektibilitas merupakan hal penting yang seharusnya dijadikan kriteria utama sebagai pedoman pokok untuk mengatasi permasalahan kredit bermasalah melalui restrukturisasi kredit. Oleh karena itu, selain POJK 40/2019 sebagai aturan terkait harus disebutkan dalam POJK, maka semestinya POJK juga harus dengan tegas mencantumkan pada batang tubuhnya bahwa kolektibilitas debitur menjadi kriteria utama sebagai pedoman pokok bagi bank untuk menetapkan debitur yang dapat menerima kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19. Hal tersebut sebagai bentuk ketegasan POJK, sehingga tidak menimbulkan multitafsir bagi para pihak dalam penyelesaian kredit bermasalah karena dampak pandemi COVID-19.

3.2. Pengaturan Restrukturisasi Kredit Dalam POJK

Pengaturan restrukturisasi kredit dalam POJK merupakan upaya untuk menjaga kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan agar tetap stabil saat pandemi COVID-19. POJK yang dimaksud adalah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 Tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Coronavirus*

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

Berdasarkan ringkasan eksekutif POJK, berikut beberapa hal penting dalam pengaturan POJK:

- a. bahwa POJK berlaku bagi Bank Umum Konvensional (BUK), Bank Umum Syariah (BUS), Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS);
- b. bahwa bank selaku kreditur dapat menerapkan kebijakan yang mendukung stimulus pertumbuhan ekonomi debitur UMKM ;
- c. bahwa Debitur yang terkena dampak penyebaran COVID-19 termasuk debitur UMKM adalah debitur yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajiban pada Bank karena debitur atau usaha debitur terdampak dari penyebaran COVID-19 baik secara langsung ataupun tidak langsung pada sektor ekonomi antara lain pariwisata, transportasi, perhotelan, perdagangan, pengolahan, pertanian, dan pertambangan;
- d. bahwa peningkatan kualitas kredit menjadi lancar setelah direstrukturisasi selama masa berlakunya POJK;
- e. Bank menyampaikan laporan berkala atas penerapan POJK ini untuk monitoring Pengawas sejak posisi data akhir bulan April 2020.

Hal-hal sebagaimana dikemukakan di atas dipandang dapat mempengaruhi jaminan kepastian hukum POJK bagi debitur yang mengalami kredit bermasalah karena dampak pandemi

COVID-19, sehingga dapat menghambat tercapainya tujuan dikeluarkannya POJK, yaitu meminimalkan atau bahkan mencegah terganggunya kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan yang dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi saat pandemi COVID-19.

4. Jaminan Kepastian Hukum POJK Bagi Debitur Atas Kebijakan Restrukturisasi Kredit Saat Pandemi COVID-19

Suatu peraturan akan memiliki efektivitas dan efisiensi dalam keberlakuannya, apabila peraturan tersebut memiliki kepastian hukum. Selain itu, peraturan yang memiliki kepastian hukum akan mampu untuk mewujudkan cita-cita hukum yang ingin diraih. Cita-cita hukum tersebut, tentunya yang melatarbelakangi dikeluarkannya POJK sebagaimana dapat dilihat pada bagian konsideransnya, yaitu untuk menjaga kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan agar tetap stabil saat pandemi COVID-19.

POJK merupakan suatu peraturan yang dikualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011, sehingga POJK mengikat dan berlaku secara umum. Oleh karena itu, supaya memberikan jaminan kepastian hukum, maka substansi POJK harus memperhatikan pedoman sesuai dengan peraturan dan kaidah-kaidah yang berlaku. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Lawrence M. Friedman bahwa selain struktur dan budaya hukum, maka substansi hukum merupakan salah satu unsur penting dalam pembuatan suatu peraturan guna menjamin kepastian hukum dalam masyarakat.

Adapun berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan di atas, maka untuk mengetahui apakah POJK telah memberikan jaminan kepastian hukum bagi debitur atas kebijakan restrukturisasi saat pandemi COVID-19 adalah melalui pemaparan di bawah ini:

Pada Pasal 2 ayat (1) POJK mengatur bahwa “Bank dapat menerapkan kebijakan yang mendukung stimulus pertumbuhan ekonomi untuk debitur yang terkena dampak penyebaran *coronavirus disease* 2019 (COVID-19) termasuk debitur usaha mikro, kecil, dan menengah”. Kebijakan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) POJK, antara lain adalah restrukturisasi kredit. Kata “dapat” yang tercantum pada frase Pasal 2 ayat (1) POJK tersebut berarti bahwa bank bisa tidak memberikan restrukturisasi kredit kepada debitur, padahal debitur memenuhi kriteria untuk menerimanya dan kondisi bank dalam keadaan sehat.

Kata “dapat” dalam POJK tersebut menunjukkan inkonsistensi terhadap tujuan POJK itu sendiri sebagaimana tercantum pada bagian konsiderans POJK, yaitu menjaga stabilitas sistem keuangan dan mendukung pertumbuhan ekonomi saat pandemi COVID-19. Sepanjang debitur memenuhi kriteria dan bank dalam kondisi sehat, maka restrukturisasi kredit harus diberikan oleh bank kepada debitur guna mencapai tujuan dari POJK.

POJK sebagai peraturan perundang-undangan seharusnya menggunakan kata yang tidak mengandung multitafsir pada batang tubuhnya, yang merupakan substansi suatu peraturan perundang-undangan, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dan menghindarkan sikap menyepelkan dari para pihak. Kata “dapat” pada frase Pasal 2 ayat (1) POJK tersebut mestinya menggunakan kata “harus”, supaya dapat memberikan kepastian hukum, khususnya bagi debitur. Tentunya kata tersebut diikuti frase yang memberikan perlindungan bagi para pihak.

Pada bagian Penjelasan Pasal 2 ayat (1) POJK disebutkan bahwa ada tujuh sektor ekonomi saja yang diakomodasi oleh POJK, yaitu antara lain: pariwisata, transportasi, perhotelan, perdagangan, pengolahan, pertanian, dan pertambangan. Jika hanya ketujuh sektor ekonomi di atas yang masuk dalam pengaturan POJK, lantas bagaimana dengan debitur dari sektor ekonomi lainnya yang juga terdampak pandemi COVID-19.

Sebagaimana diketahui bahwa penjelasan suatu peraturan perundang-undangan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Yang mengikat sebagai norma (dan dapat dijadikan suatu dasar hukum) adalah pasal-pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan dan bukanlah penjelasannya. Karena penjelasan hanya berfungsi sebagai tafsir resmi dari pasal yang terdapat dalam batang tubuh.²⁴ Namun tetap saja bagian Penjelasan merupakan bagian yang penting sebagai substansi dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu peraturan perundang-undangan, yaitu POJK.

Jika bank selaku kreditur mengacu pada Penjelasan Pasal 2 ayat (1) POJK di atas, maka tentu saja debitur yang tidak termasuk dalam ke tujuh sektor di atas tidak akan mendapatkan restrukturisasi kredit, meskipun debitur tersebut sebetulnya memenuhi kriteria untuk mendapatkan restrukturisasi kredit. Hal tersebut tentunya akan sangat merugikan debitur yang memenuhi kriteria untuk mendapatkan restrukturisasi kredit.

Untuk itu, substansi Penjelasan Pasal 2 ayat (1) POJK yang mencantumkan ketujuh sektor ekonomi tersebut tidaklah tepat. Dicantumkan ataupun tidak, maka tidak membuat sektor ekonomi di luar ketujuh sektor tersebut diabaikan. Hal itu sebagaimana dikemukakan di atas bahwa bagian Penjelasan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu, justru dengan dicantulkannya ketujuh sektor ekonomi tersebut akan berpotensi terjadinya salah tafsir oleh bank yang dapat merugikan debitur di luar ketujuh sektor yang tercantum pada Penjelasan Pasal 2 ayat (1) POJK.

Kredit bermasalah yang direstrukturisasi akan mengalami peningkatan kualitas kredit menjadi lancar setelah direstrukturisasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) POJK.

²⁴ Adi Condro Bawono, Fungsi Penjelasan dan Lampiran Peraturan Perundang-Undangan, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6386/fungsi-dan-peran-penjelasanlampiran-suatu-peraturan-perundangundangan/>, diunduh pada 10 Mei 2021.

Tentunya hal tersebut berpotensi mengakibatkan terjadinya *moral hazard*. Berdasarkan pada Penjelasan Umum POJK bahwa *moral hazard* adalah penyalahgunaan dalam penerapan ketentuan.

Untuk mencegah terjadinya *moral hazard* tersebut, tahap penilaian dan penetapan kualitas kredit, cara mendapatkan restrukturisasi kredit, serta pengawasan menjadi hal-hal penting yang harus diatur dalam POJK. Namun sayangnya, beberapa hal terkait dengan hal tersebut tidak lengkap diatur dalam POJK.

Dalam POJK sebetulnya telah dicantumkan aturan terkait dengan penilaian dan penetapan kualitas kredit, yaitu POJK 40/2019. Namun, sebagai ketentuan yang mengatur kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19, POJK tidak mengatur lebih lanjut terkait kolektibilitas kategori berapa yang bisa mendapatkan restrukturisasi kredit. Jika demikian, artinya kolektibilitas 1 sampai dengan 5 bisa mendapatkan restrukturisasi kredit. Padahal, ada debitur yang mengalami kredit bermasalah jauh sebelum terjadinya pandemi COVID-19. Hal tersebut yang menjadi problematika tersendiri karena oknum debitur dan/ atau bank selaku kreditur dapat melakukan *moral hazard*, yaitu memanfaatkan POJK untuk memutihkan kredit bermasalah yang terjadi jauh sebelum adanya pandemi COVID-19.

Pedoman penetapan debitur yang bisa mendapatkan kebijakan restrukturisasi kredit karena dampak pandemi COVID-19 juga menjadi permasalahan tersendiri dalam POJK. POJK tidak secara rinci mengaturnya dan menyerahkan sepenuhnya kepada bank. Hal tersebut tentunya berpotensi menimbulkan dualisme pedoman antara bank yang satu dengan yang lainnya sehingga menimbulkan kebingungan dan kesangsian bagi para debitur.

Selain hal di atas, pedoman terkait cara mendapatkan kebijakan restrukturisasi kredit juga tidak tercantum dalam POJK, melainkan terdapat pada *Frequently Asked Question* atau biasa disingkat FAQ dalam laman resmi website OJK. FAQ berarti pertanyaan yang sering diajukan

terhadap suatu hal dan dalam hal ini adalah terkait cara mendapatkan kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19. Berdasarkan FAQ, maka debitur harus pengajuan ke bank untuk mendapatkan kebijakan restrukturisasi kredit. Bagi debitur yang tidak mengetahuinya, tentunya hal tersebut akan mengakibatkan kebingungan. Padahal sebagai peraturan perundang-undangan, maka POJK harus memiliki substansi yang lengkap, sehingga tidak mengakibatkan kebingungan bagi para pihak, khususnya bagi debitur.

Dalam rangka pengawasan, POJK hanya mengatur bahwa bank harus menyampaikan laporan berkala atas penerapan POJK mulai per-bulan April 2020. Sedangkan, POJK tidak mengatur mekanisme pengawasan terhadap penolakan restrukturisasi kredit oleh bank. Hal tersebut akan merugikan bagi debitur yang beritikad baik yang pengajuannya ditolak oleh bank karena debitur tersebut akan kesulitan dalam upaya untuk menegakkan haknya. Selain itu, tidak diaturnya mekanisme pengawasan dalam OJK akan meningkatkan peluang terjadinya *moral hazard* atas penerapan kebijakan restrukturisasi kredit tersebut oleh oknum debitur maupun bank.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diketahui bahwa POJK belum memberikan jaminan kepastian hukum bagi debitur atas kebijakan restrukturisasi kredit saat pandemi COVID-19.