

## BAB IV

## PEMBAHASAN

Peran Bank Indonesia selaku pemegang kewenangan sebagai subyek pemohon kepailitan bank memerlukan pengetahuan mendalam terkait keadaan menyeluruh terhadap lembaga perbankan. Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, “pertimbangan pengajuan kepailitan terhadap bank didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan.”<sup>1</sup> Sebelum dibentuknya lembaga OJK, Bank Indonesia mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pengaturan dan pengawasan perbankan, sehingga Undang-Undang Kepailitan memberikan *legal standing* kepada Bank Indonesia sebagai subjek pemohon permohonan kepailitan bank.

Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia menyebutkan bahwa “tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawas sektor jasa keuangan yang independen yang dilakukan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.”<sup>2</sup> Sesuai dengan amanat tersebut, maka lahir Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK serta diikuti dengan dibentuknya lembaga OJK.<sup>3</sup>

Berdasarkan pasal 55 ayat (2) Undang-Undang OJK, “sejak tanggal 31 Desember fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan

<sup>1</sup> Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU

<sup>2</sup> Lihat Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia

<sup>3</sup> Rebekka Dosma Sinaga, **Sistem Koordinasi antara Bank Inonesia dan otoitas Jasa keuang** dalam **Pengawasan Bank Setelah lahirnya Undang Undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan**, Volume 1, fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Medan, 2013, hlm.2

jasa keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK”.<sup>4</sup> Bank Indonesia sebagai satu-satunya pihak yang mempunyai *legal standing* sebagai pemohon permohonan kepailitan bank tidak memiliki lagi kewenangan terkait pengawasan terhadap lembaga perbankan di bidang *microprudential*. Dalam hal ini OJK yang lebih mengetahui terkait tingkat kesehatan suatu bank. Karena hal tersebut maka telah diatur dalam Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang OJK menyatakan bahwa “Dalam hal OJK” mengindikasikan bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia.”<sup>5</sup> Pasal tersebut menjelaskan koordinasi dari Bank Indonesia dan OJK ketika adanya suatu bank yang terindikasi sebagai bank gagal.

Pada penjelasan dari pasal 41 ayat (2) undang – undang OJK menyatakan bahwa:<sup>6</sup>

“Yang dimaksud dengan “langkah-langkah sesuai kewenangan Bank Indonesia” adalah pemberian fasilitas pembiayaan jangka pendek dalam menjalankan fungsi Bank Indonesia sebagai *lender of last resort*. Dalam menjalankan fungsi dimaksud, Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis kepada OJK.”

Berdasarkan penjelasan pasal 41 ayat (2) Undang – Undang OJK diatas, sudah jelas bahwa keadaan tersebut terjadi pada bank gagal yang berdampak

<sup>4</sup> Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang OJK

<sup>5</sup> Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang OJK

<sup>6</sup> Penjelasan Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang OJK

sistemik dan/atau bank gagal yang mengalami kesulitan likuiditas namun masih solven. Hal itu terlihat dari fungsi Bank Indonesia sebagai *lender of last resort*. Namun koordinasi antara Bank Indonesia dan OJK terkait bank gagal non sistemik yang dapat untuk dilakukan permohonan kepailitan oleh bank Indonesia belum diatur secara khusus, sehingga terjadi kekosongan hukum. Pola koordinasi khusus antara Bank Indonesia dan OJK dalam kepailitan bank sebenarnya sangat diperlukan demi terciptanya suatu sinergitas dalam membangun stabilitas sistem keuangan khususnya di bidang perbankan, karena pada dasarnya fungsi pengaturan dan pengawasan bank di bidang *macroprudential* dan *microprudential* adalah saling menunjang satu sama lain dalam mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.

#### **A. Peran OJK dalam pengaturan dan pengawasan lembaga perbankan**

Pembentukan OJK secara yuridis merupakan amanat dari Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia. Pengawasan bank semula menganut *Multy Supervisory Model* yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang dilakukan oleh lebih dari dua otoritas.<sup>7</sup> Pengawasan sektor perbankan dipegang oleh Bank Indonesia, Pasar modal oleh Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM), dan Asuransi oleh Menteri Keuangan.

Selanjutnya model pengawasan beralih menjadi *Unified Supervisory Model* yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan oleh otoritas yang terintegrasi di bawah satu lembaga atau badan yang memiliki otoritas

<sup>7</sup> Naskah Akademik RUU OJK hlm 10.

pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh sektor jasa keuangan mencakup perbankan, pasar modal, asuransi, dan lembaga keuangan lainnya.<sup>8</sup>

Terkait dengan pengaturan dan pengawasan perbankan, berdasarkan Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang OJK menyatakan bahwa “Sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK.” Ide peralihan pengawasan lembaga perbankan yang terintegrasi merupakan akibat dari krisis perbankan pada tahun 1998 yang berdampak pada krisis-krisis di bidang lainnya.<sup>9</sup> Beberapa studi menunjukkan bahwa krisis perbankan yang terjadi di beberapa negara terjadi karena kurangnya independensi lembaga pengatur dan pengawas perbankan dari berbagai tekanan dan intervensi politik pemerintah.<sup>10</sup> Hasil studi tersebut mendorong menguatnya argumen bahwa pengaturan dan pengawasan bank sebaiknya memiliki independensi dan terpisah dari bank sentral.<sup>11</sup>

Bank Indonesia yang berkedudukan sebagai bank sentral pada awalnya memiliki tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengatur dan mengawasi bank.<sup>12</sup> Tugas tersebut merupakan kewenangan yang diberikan untuk

<sup>8</sup> Ibid, hlm 11.

<sup>9</sup> Anisa Prisani, **Urgensi Peralihan ke wewenang Permohonan Pernyataan Pailit Terhadap Bank dari Bank Indonesia Ke Otoritas Jasa Keuangan**, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2014 hlm 81

<sup>10</sup> Ibid, hlm 81-82

<sup>11</sup> Ketut Silvanita, **Bank Dan Lembaga Keuangan Lain**, Erlangga, Jakarta, 2009, hlm. 79

<sup>12</sup> Lihat Pasal 8 Undang-Undang Bank Indonesia

mencapai tujuan Bank Indonesia berupa mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.<sup>13</sup>

**i. Pengaturan dan Pengawasan bank menurut Undang-Undang Bank Indonesia**

Kewenangan Bank Indonesia terkait pengaturan dan pengawasan bank yang diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang Bank Indonesia meliputi:

1. Menetapkan peraturan di bidang perbankan

Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas mengatur bank berwenang untuk menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian.<sup>14</sup> Bank Umum terikat pada peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, BPR oleh Direktorat Pengawasan Bank Perkreditan Rakyat, Bank Syariah oleh Direktorat Perbankan Syariah.<sup>15</sup>

2. Memberikan dan Mencabut izin usaha atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu bank

Kewenangan Bank Indonesia di bidang perizinan terdiri dari:<sup>16</sup>

- a. Memberikan dan mencabut izin usaha bank;
- b. Memberikan izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor bank;
- c. Memberikan persetujuan atas kepemilikan dan pengurusan bank;

<sup>13</sup> Lihat Pasal 7 Undang-Undang Bank Indonesia

<sup>14</sup> Lihat Pasal 25 Undang-Undang Bank Indonesia

<sup>15</sup> Adrian Sutedy, op.cit, hlm. 12

<sup>16</sup> Lihat Psal 26 Undang-Undang Bank Indonesia

- d. Memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan tertentu.
3. Melakukan pengawasan bank baik secara langsung maupun tidak langsung. Bank Indonesia berwenang untuk mewajibkan bank untuk menyampaikan laporan, keterangan, dan penjelasan sesuai tata cara yang ditetapkan.
4. Mengenaikan sanksi terhadap bank menurut ketentuan perundang-undangan.

Kewenangan Bank Indonesia dalam mengenaikan sanksi terhadap bank diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang Perbankan, sanksi yang ditetapkan Bank Indonesia merupakan sanksi administratif. Sanksi administratif yang ditetapkan oleh Bank Indonesia akibat dari tindakan bank yang tidak memenuhi kewajibannya adalah:<sup>17</sup>

- a. Denda uang;
- b. Teguran tertulis;
- c. Penurunan tingkat kesehatan bank;
- d. Larangan untuk turut serta dalam kegiatan kliring;
- e. Pembekuan kegiatan usaha tertentu, baik untuk kantor cabang tertentu maupun untuk bank secara keseluruhan;
- f. Pencabutan izin usaha bank.

#### **ii. Pengaturan dan Pengawasan bank menurut Undang-Undang Perbankan**

Berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Perbankan, Bank Indonesia mempunyai tugas dalam hal pembinaan dan pengawasan

<sup>17</sup> Lihat Pasal 52 Undang-Undang perbankan

perbankan.<sup>18</sup> Pembinaan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, pengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank.<sup>19</sup>

Bank memiliki kewajiban untuk menyampaikan kepada Bank Indonesia segala keterangan dan penjelasan mengenai usahanya menurut tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.<sup>20</sup> Bank Indonesia melakukan pemeriksaan terhadap bank, baik secara berkala maupun setiap saat apabila diperlukan.<sup>21</sup> Dengan pemeriksaan-pemeriksaan kepada bank terkait tugas Bank Indonesia sebagai pengawas bank, akan memberikan pengetahuan kepada Bank Indonesia untuk selanjutnya dapat dilakukan penilaian tingkat kesehatan oleh Bank Indonesia, sehingga apabila terjadi suatu permasalahan yang dialami suatu bank, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan-tindakan, baik secara preventif maupun secara represif.

Pengaturan dan Pengawasan terhadap bank yang sebelumnya dipegang oleh Bank Indonesia, saat ini telah dialihkan kepada OJK.

Pengaturan dan pengawasan yang dialihkan dari Bank Indonesia ke OJK adalah terkait pengaturan dan pengawasan dalam lingkup *microprudential*. Kebijakan *microprudential* lebih mengarah kepada

<sup>18</sup> Lihat pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Perbankan

<sup>19</sup> Anisa prisani, op.cit, hlm 89

<sup>20</sup> Lihat pasal 30 ayat (1) undang-Undang perbankan

<sup>21</sup> Lihat Pasal 31 Undang-Undang Perbankan

analisis perkembangan individu lembaga perbankan, sedangkan kebijakan *macroprudential* lebih mengarah kepada analisis sistem keuangan secara keseluruhan sebagai kumpulan dari individu lembaga keuangan.

Pasal 69 Undang-Undang OJK mengatur tentang perubahan ketentuan perundang-undangan terkait dengan peralihan pengawasan bank dari Bank Indonesia ke OJK:

“(1) Fungsi, tugas, dan wewenang Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam.”<sup>22</sup>

a. Pasal 8 huruf c, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 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 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);<sup>23</sup>

“b. Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 16, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 22, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 31A, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 37A, Pasal 38, Pasal 41, Pasal 41A, Pasal 42, Pasal 44, Pasal 52, dan Pasal 53 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);”

<sup>22</sup> Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang OJK

c. Pasal 1 angka 15, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 40, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 46, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 52, Pasal 53, Pasal 54, Pasal 56, Pasal 57, dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4867); beralih menjadi fungsi, tugas, dan wewenang OJK sejak beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2).”

“(2) Dengan beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2), Lembaga Pengawas Perbankan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4420) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4963), adalah OJK.”<sup>24</sup>

“(3) Sejak Undang-Undang ini diundangkan, fungsi, tugas, dan wewenang Komite Koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4420) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-

<sup>24</sup> Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang OJK

Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4963), dilaksanakan oleh Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.”<sup>25</sup>

“(4) Ketentuan mengenai protokol sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44, Pasal 45, dan Pasal 46 berlaku sampai dengan diundangkannya undang-undang mengenai jaringan pengaman” sistem keuangan.”<sup>26</sup>

Dari ketentuan Pasal 69 Undang-Undang OJK tersebut dapat kita lihat bahwa kewenangan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia, Undang-Undang perbankan, Undang-Undang LPS, dan Peraturan Perundang-undangan terkait jaringan pengaman sistem keuangan beralih menjadi fungsi, tugas, dan wewenang OJK. Namun mengenai upaya penanganan bank bermasalah melalui jalur kepailitan tidak serta dialihkan dari Bank Indonesia kepada OJK.

Penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan merupakan perwujudan dari kewenangan Bank Indonesia dalam tugas pengawasan terhadap bank.<sup>27</sup> Setelah dialihkannya semua kewenangan Bank Indonesia terkait pengaturan dan pengawasan bank termasuk didalamnya tugas pembinaan bank, dapat disimpulkan bahwa, OJK lebih mengetahui tingkat kesehatan masing-masing individu lembaga perbankan, dibanding dengan Bank Indonesia.

<sup>25</sup> Pasal 69 ayat (3) Undang-Undang OJK

<sup>26</sup> Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang OJK

<sup>27</sup> Anisa Prisani, op.cit, hlm 93

Pasal 40 ayat (2) Undang-Undang OJK menjelaskan bahwa penilaian tingkat kesehatan bank merupakan kewenangan OJK.

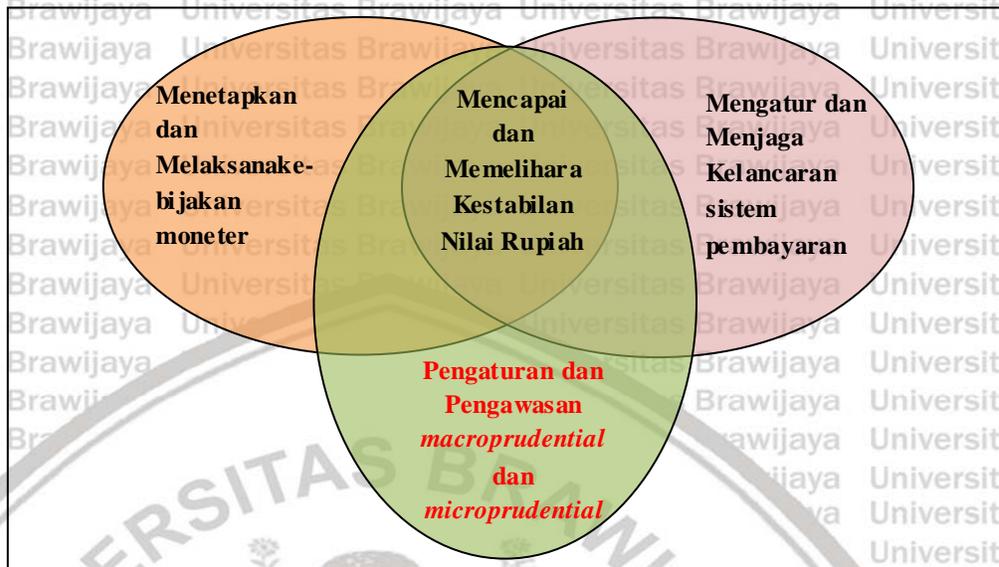
### **B. Peran Bank Indonesia dalam pengaturan dan pengawasan lembaga perbankan**

Bank Indonesia memegang peranan sebagai bank sentral dalam sistem perbankan. Tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, untuk itu Bank Indonesia mempunyai tugas untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengatur dan mengawasi bank.<sup>28</sup> Setelah berlakunya Undang-Undang OJK, kewenangan Bank Indonesia di bidang *microprudential* yakni dalam hal mengatur dan mengawasi lembaga perbankan dialihkan ke OJK. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam pasal 55 ayat (2) Undang-undang OJK, yakni “Fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK.”<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Pasal 8 Undang-Undang Bank Indonesia 2004

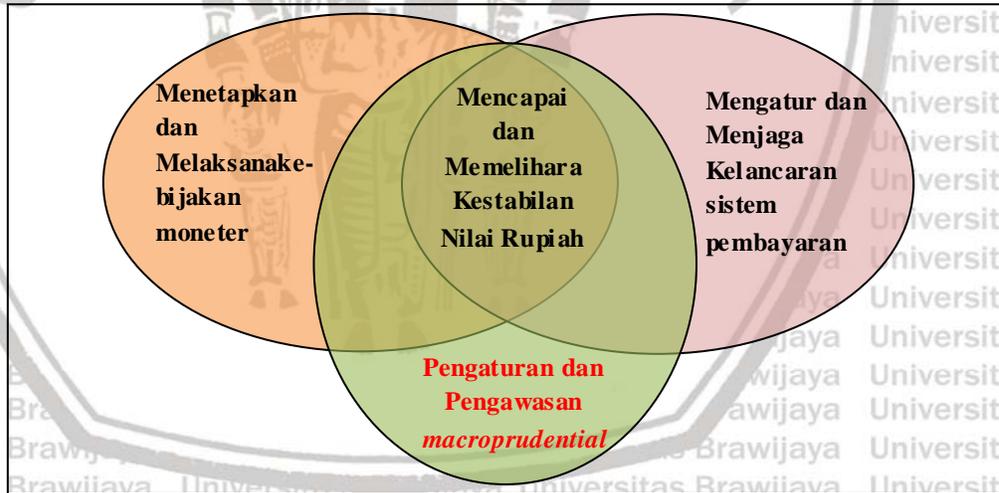
<sup>29</sup> Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang OJK

Bagan 4.1  
Tujuan dan Tugas Bank Indonesia Sebelum Terbentuknya OJK



Sumber: Data Sekunder, 2015.

Bagan 4.2  
Tujuan dan Tugas Bank Indonesia Setelah Terbentuknya OJK



Sumber: Data Sekunder, 2015.

Berkaitan dengan dialihkannya wewenang pengaturan dan pengawasan dari Bank Indonesia ke OJK, akan memberikan kewenangan serta tanggung jawab kepada OJK untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga perbankan baik yang bersifat langsung maupun



ataupun tidak langsung. Fungsi dan kewenangan terkait pengaturan dan pengawasan bank yang beralih ke OJK adalah pengaturan dan pengawasan di bidang *microprudential*, sedangkan tugas dan kewenangan pengaturan dan pengawasan bank di bidang *macroprudential* tetap di Bank Indonesia.

Kewenangan Bank Indonesia terkait pengaturan dan pengawasan *macroprudential* tercantum dalam penjelasan pasal 7 Undang-Undang OJK, yakni:<sup>30</sup>

“Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian, dan pemeriksaan bank merupakan lingkup pengaturan dan pengawasan *microprudential* yang menjadi tugas dan wewenang OJK. Adapun lingkup pengaturan dan pengawasan *macroprudential*, yakni pengaturan dan pengawasan selain hal yang diatur dalam pasal ini, merupakan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Dalam rangka pengaturan dan pengawasan *macroprudential*, OJK membantu Bank Indonesia untuk melakukan himbauan moral (moral suasion) kepada Perbankan.”

Kebijakan *macroprudential* merupakan bagian dari kebijakan utama yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia untuk mencegah dan mengurangi risiko sistemik, mendorong fungsi intermediasi yang seimbang bagi sektor perekonomian, serta meningkatkan akses dan efisiensi sistem keuangan dalam rangka menjaga stabilitas sistem keuangan, serta mendukung stabilitas moneter dan stabilitas sistem pembayaran.<sup>31</sup> Risiko sistemik adalah potensi terganggunya seluruh atau sebagian dari sistem keuangan yang timbul karena faktor penularan (*contagion*) akibat keterkaitan (*interconnectedness*)

<sup>30</sup> Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang OJK

<sup>31</sup> Bank Indonesia, Kebijakan Makroprudensial dan Stabilitas sistem keuangan, hlm 7.

antar institusi dan/atau pasar keuangan dan kecenderungan perilaku institusi keuangan untuk mengikuti siklus ekonomi (*procyclical*) yang dapat menimbulkan ancaman terhadap perekonomian nasional.<sup>32</sup>

Penjelasan Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang OJK menjelaskan bahwa pada dasarnya wewenang pemeriksaan terhadap bank adalah wewenang OJK, namun dalam hal Bank Indonesia melaksanakan fungsi, tugas, dan wewengannya membutuhkan informasi melalui kegiatan pemeriksaan bank, Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap bank tertentu yang masuk *Systematically Important Bank* dan/atau bank lainnya sesuai kewenangan Bank Indonesia di bidang *macroprudential*.

Setelah melihat penjelasan Pasal 40 ayat (1) dan Pasal 40 ayat (2), dapat disimpulkan bahwa kewenangan Bank Indonesia saat ini yang berkaitan dengan industri perbankan adalah kaitannya dengan penanganan bank gagal berdampak sistemik dan/atau bank lainnya sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia di bidang *macroprudential*.

Tabel 4.1

Perbedaan tugas dan kewenangan Bank Indonesia dan OJK terkait pengaturan dan pengawasan lembaga perbankan

No.	Tugas dan Kewenangan	Bank Indonesia	OJK
1	Pengawasan bank	<i>macroprudential</i>	<i>microprudential</i>
2	Pengaturan bank	Koordinasi dengan OJK	Koordinasi dengan BI

<sup>32</sup> Pasal 1 Angka 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/11/PBI/2014



3	Penilaian tingkat kesehatan bank	Tidak	Ya
4	Penilaian Insolvensi	Tidak	Ya
5	Penilaian <i>Systematically Important Bank</i>	Ya	Tidak

Sumber: Data Primer, diolah oleh penulis, 2015

### C. Kepailitan bank menurut Undang-Undang Kepailitan dan PKPU

#### a. Kedudukan Bank Indonesia dalam kepailitan bank

Bank Indonesia di dalam kepailitan bank mempunyai kewenangan sebagai pihak yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan kepailitan bank, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, yakni “Dalam hal Debitur adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat dilakukan oleh Bank Indonesia.”<sup>33</sup>

Dapat disimpulkan bahwa ketika suatu bank berpotensi dan/atau sudah memenuhi syarat-syarat untuk dipailitkan, kreditur tidak dapat secara langsung mengajukan permohonan pernyataan pailit. Hanya Bank Indonesia yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pailit bagi debitur bank. Pengajuan permohonan kepailitan oleh Bank Indonesia menggambarkan bahwa mengenai kepailitan bank tidak menganut prinsip *debt collection*, yaitu sebagai bentuk penagihan piutang yang tidak dibayar, melainkan beralih fungsi menjadi upaya yang digunakan Bank Indonesia

<sup>33</sup> Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU

dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai otoritas perbankan untuk menciptakan kondisi keuangan dan kondisi perbankan yang baik.<sup>34</sup>

Ditetapkannya Bank Indonesia sebagai satu-satunya pihak yang mempunyai kewenangan untuk mengajukan permohonan kepailitan bank ke Pengadilan Niaga berakibat pada hilangnya hak semua kreditur bank untuk mengajukan permohonan pailit debiturnya tersebut.<sup>35</sup> Proses kepailitan yang dikonstruksikan khusus bagi kepailitan bank dalam Undang-Undang Kepailitan dan PKPU merupakan sebuah anomali dalam kumpulan norma kepailitan yang terdapat dalam Undang-Undang Kepailitan dan PKPU.<sup>36</sup>

Secara umum ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Kepailitan dan PKPU cenderung mempermudah syarat dan proses terjadinya kepailitan agar dapat mendukung dunia usaha dalam menyelesaikan masalah utang-piutang secara adil, cepat, terbuka, dan efektif.<sup>37</sup> Proses Kepailitan bank mempunyai prosedur khusus dibandingkan dengan proses kepailitan pada umumnya, disebabkan bank selaku lembaga intermediasi membutuhkan kepercayaan masyarakat dalam menjalankan usahanya. Apabila bank dapat dengan mudah diajukan permohonan kepailitan mengakibatkan kepercayaan masyarakat terhadap bank akan hilang. Masyarakat akan cenderung menarik semua dananya yang disimpan di bank ketika terjadi permohonan kepailitan terhadap bank tersebut. Kepanikan tersebut dapat mengakibatkan

<sup>34</sup> Anisa prisani, op.cit, hlm 109

<sup>35</sup> M. Fauzi, **Kedudukan Bank Indonesia Dalam Kepailitan Bank**, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, Samarinda, 2009, hlm 3

<sup>36</sup> Ibid,

<sup>37</sup> Lihat Pengantar Penjelasan Undang-Undang Kepailitan dan PKPU

terbebaninya lembaga perbankan dalam menyediakan dana tunai dalam jumlah yang besar. Selain dapat memperburuk keadaan bank, hal tersebut juga dapat berdampak kurang baik terhadap perekonomian nasional, dikarenakan ada beberapa bank yang akan berdampak sistemik terhadap perekonomian nasional ketika bank tersebut mengalami kegagalan atau dapat disebut sebagai bank gagal sistemik (*Systematically Important Bank*).

Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/11/PBI/2014:

“*Systemically Important Bank* adalah suatu Bank yang karena ukuran aset, modal, kewajiban, dan luas jaringan, atau kompleksitas transaksi atas jasa perbankan, serta keterkaitan dengan sektor keuangan lain dapat mengakibatkan gagalnya sebagian atau keseluruhan Bank lain atau sektor jasa keuangan, baik secara operasional maupun finansial, apabila Bank tersebut mengalami gangguan atau gagal.”<sup>38</sup>

Kewenangan Bank Indonesia sebagai pemohon kepailitan bank sebagai salah satu bentuk dari tugas Bank Indonesia dalam mencapai dan menjaga Stabilitas Sistem Keuangan. Salah satu cara untuk mewujudkan tujuan tersebut adalah dengan Bank Indonesia melaksanakan pengaturan dan pengawasan bank secara *macroprudential*. Bank Indonesia melakukan pengaturan dan pengawasan *macroprudential* adalah dalam rangka mencegah dan mengurangi risiko sistemik, mendorong fungsi intermediasi yang

<sup>38</sup> Pasal 1 angka 5 Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/11/PBI/2014

seimbang dan berkualitas, dan meningkatkan efisiensi Sistem keuangan dan akses keuangan.<sup>39</sup>

Berdasarkan uraian dari pengaturan dan pengawasan bank secara *macroprudential* yang dilakukan Bank Indonesia, maka dapat dilihat bahwa kewenangan Bank Indonesia dalam pengajuan permohonan kepailitan bank didasarkan atas tugas dan kewenangan Bank Indonesia dalam mencapai dan menjaga stabilitas sistem keuangan. Bank Indonesia sebagai lembaga yang mengetahui keadaan keuangan secara keseluruhan mempunyai penilaian tersendiri atas kondisi sistemik ketika suatu bank mengalami kegagalan, sehingga dapat ditentukan upaya selanjutnya yang dapat ditempuh untuk menanggulangi bank gagal tersebut.

Penggunaan lembaga kepailitan oleh Bank Indonesia akan lebih didasari pertimbangan tetap terjaganya kestabilan sistem perbankan nasional, dan bukan dalam rangka penyelesaian permasalahan hukum di bidang keperdataan antara bank dengan krediturnya.<sup>40</sup> Kepailitan merupakan alternatif penyelamatan atau pemberesan harta pailit bank berdasarkan Undang-Undang perbankan tidak berhasil menyelamatkan bank bermasalah.<sup>41</sup>

Dialihkannya tugas dan kewenangan terkait pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia ke OJK yang tidak disertai dengan dialihkannya kewenangan terkait pengajuan permohonan kepailitan bank

<sup>39</sup> Lihat Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/11/PBI/2014

<sup>40</sup> M. Fauzi, *op.cit*, hlm 5

<sup>41</sup> Ari Purwadi, **Penerapan ketentuan kepailitan pada Bank Bermasalah**, Jurnal Perspektif Volume XVI No. 3 Tahun 2011 Edisi Mei, hlm 138.

menyebabkan kekosongan terkait pertimbangan hukum Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan kepailitan terhadap bank bermasalah. Bank Indonesia sebagai pengawas *macroprudential* hanya mengetahui keadaan perbankan secara keseluruhan. Terkait kondisi individu secara mendalam terkait bank bermasalah, OJK sebagai pengawas *microprudential* lebih mengetahui detail permasalahan dari individu bank tersebut. Oleh sebab itu, diperlukan suatu pengaturan yang mengatur terkait pola koordinasi antara Bank Indonesia dan OJK terkait pertimbangan yang dilakukan untuk memutuskan suatu bank bermasalah yang akan dilakukan upaya penanggulangan melalui jalur kepailitan.

#### **D. Pola koordinasi Bank Indonesia dengan Otoritas Jasa Keuangan terkait pengajuan permohonan kepailitan bank**

Melihat dari tugas dan kewenangan Bank Indonesia sebagai pengawas bank di bidang *macroprudential* dan OJK sebagai pengawas bank di bidang *microprudential*, membutuhkan suatu koordinasi terkait tugas pengawasan terhadap lembaga perbankan tersebut dalam hal pengajuan permohonan kepailitan bank.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU,

“Dalam hal debitur adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.”<sup>42</sup> Melihat ketentuan Pasal 2 ayat (3) Undang-

Undang Kepailitan dan PKPU tersebut, dalam hal terjadi kepailitan dimana

<sup>42</sup> Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU

debitur adalah bank, maka hanya Bank Indonesia yang mempunyai *legal standing* untuk melakukan permohonan kepailitan atas bank tersebut.

Berlakunya Undang-Undang OJK yang diikuti dengan dibentuknya lembaga OJK, membuat beberapa kewenangan dari Bank Indonesia terkait pengawasan lembaga perbankan dialihkan kepada OJK. Kewenangan yang dialihkan tersebut terkait Pengaturan dan Pengawasan bank. Dialihkannya kewenangan pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia ke OJK tidak diikuti pula dengan pengalihan kewenangan Bank Indonesia terkait pengajuan permohonan kepailitan bank sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU. Undang-Undang Kepailitan dan PKPU tetap memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia sebagai satu-satunya subyek pemohon kepailitan bank.

Kewenangan Bank Indonesia sebagai pihak yang mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan kepailitan bank didasarkan atas kewenangan Bank Indonesia sebagai pengawas perbankan di bidang *macroprudential*.

Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang OJK menjelaskan bahwa:

“Pada dasarnya wewenang pemeriksaan terhadap bank adalah wewenang OJK. Namun, dalam hal Bank Indonesia melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya membutuhkan informasi melalui kegiatan pemeriksaan bank, Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap bank tertentu yang masuk *systemically important bank* dan/atau bank lainnya sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia di bidang *macroprudential*.”<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang OJK

Dalam proses kepailitan bank, Bank Indonesia sebagai pengawas lembaga perbankan di bidang *macroprudential* mempunyai tugas dan kewenangan untuk melakukan penilaian terkait *systematically important bank*, terkait apakah sebuah bank ketika dilakukan permohonan kepailitan akan berdampak sistemik atau tidak terhadap bank-bank yang lain.

Berdasarkan uraian di atas maka dalam hal pengajuan permohonan kepailitan terhadap bank diperlukan sebuah pola koordinasi antara Bank Indonesia selaku pengawas bank di bidang *macroprudential* dan OJK selaku pengawas bank di bidang *microprudential*.

Koordinasi menurut Awaluddin Djamin, diartikan sebagai suatu usaha kerja sama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu, sehingga terdapat saling mengisi, saling membantu dan saling melengkapi.<sup>44</sup>

Pengaturan pola koordinasi antara Bank Indonesia dan OJK terkait permohonan kepailitan bank dibutuhkan untuk menghindari adanya ketidakpastian hukum terkait mekanisme penanganan bank gagal melalui upaya kepailitan.

Penelitian skripsi mengenai kepailitan bank sudah pernah dilakukan oleh Prawatyo Amanusa mahasiswa program sarjana fakultas hukum Universitas Brawijaya Malang, yang menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Malayu Hasibuan, **Manajemen Sumber Daya Manusia**. Bumi Aksara, Jakarta. 2011, hlm.86

<sup>45</sup> Pra watyo 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, hlm. 127

“Demi terciptanya kepastian hukum mengenai dapat atau tidaknya suatu bank dipailitkan oleh Bank Indonesia, harus diciptakan suatu peraturan kepailitan bank yang khusus dan terpisah dari peraturan kepailitan pada umumnya, dimana terhadap suatu debitur bank untuk dapat dipailitkan haruslah menggunakan standar yang berbeda dengan debitur biasa, yakni dapat berupa penetapan “standar insolvensi”, adanya jumlah minimal utang, batasan jumlah dan jenis kreditur, maupun adanya lembaga penjamin dalam kepailitan untuk menjamin nasabah bank sebagai kreditur konkuren. Selain itu, penggunaan upaya kepailitan oleh Bank Indonesia ini harus tetap berada dalam koridor tertentu, yang berbeda dengan koridor kepailitan pada umumnya, dimana pengajuan upaya kepailitan terhadap suatu bank tersebut tidak berdampak sistemik dan bank tersebut tidak *viable performance*.”

Berdasarkan hasil penelitian tersebut sudah jelas terlihat bahwa dalam melakukan upaya permohonan kepailitan dengan debitur bank berbeda dengan permohonan kepailitan debitur lainnya. Bank sebagai lembaga intermediasi diperlukan penanganan khusus dalam menangani bank bermasalah, agar tercipta kondisi perekonomian yang stabil.

Pola koordinasi antara Bank Indonesia dan OJK secara umum sebenarnya telah diatur dalam beberapa pasal dalam Undang-Undang OJK, diantaranya:

#### Pasal 39

“Dalam melaksanakan tugasnya, OJK berkoordinasi dengan Bank Indonesia dalam membuat peraturan pengawasan di bidang Perbankan antara lain: a. kewajiban pemenuhan modal minimum bank; b. Sistem informasi perbankan yang terpadu; c. kebijakan penerimaan dana dari luar negeri, penerimaan dana valuta asing, dan pinjaman komersial luar negeri; d. produk perbankan, transaksi derivatif, kegiatan usaha”bank lainnya; e. penentuan institusi bank yang masu” kategori *systemically important bank*; dan f. data lain yang dikecualikan dari ketentuan tentang kerahasiaan informasi.”<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Pasal 39 Undang-Undang OJK

## Pasal 40

“(1) Dalam hal Bank Indonesia untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya memerlukan pemeriksaan khusus terhadap bank tertentu, Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan langsung terhadap bank tersebut dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis terlebih dahulu kepada OJK.”<sup>47</sup>

“(2) Dalam melakukan kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia tidak dapat memberikan penilaian terhadap tingkat kesehatan bank.”<sup>48</sup>

“(3) Laporan hasil pemeriksaan bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada OJK paling lama 1 (satu) bulan sejak diterbitkannya” laporan hasil pemeriksaan.”<sup>49</sup>

## Pasal 41 ayat (2)

“Dalam hal OJK mengindikasikan bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia.”<sup>50</sup>

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal di atas terkait koordinasi antara Bank Indonesia dengan OJK dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, dapat dilihat bahwa antara Bank Indonesia dan OJK terdapat sebuah koordinasi yang bersifat horisontal.

Koordinasi horisontal adalah tindakan-tindakan atau kegiatan penyatuan, pengarahan yang dijalankan terhadap kegiatan dalam tingkat organisasi atau lembaga yang setingkat.

Adanya koordinasi antara Bank Indonesia dengan OJK dapat mengisi ruang kosong yang terjadi ketika Bank Indonesia sebagai pemegang

<sup>47</sup> Pasal 40 Ayat (1) Undang-Undang OJK

<sup>48</sup> Pasal 40 ayat (2) Undang-Undang OJK

<sup>49</sup> Pasal 40 Ayat (3) Undang-Undang OJK

<sup>50</sup> Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang OJK

kewenangan untuk mengajukan permohonan kepailitan bank disisi lain

kewenangan pengaturan dan pengawasan bank telah dialihkan kepada OJK.

Adanya koordinasi antara kedua lembaga tersebut akan menciptakan

kepastian hukum terkait tindakan dan upaya yang dapat ditempuh ketika

suatu bank gagal sudah memenuhi syarat-syarat untuk dipailitkan. Di dalam

Undang-Undang Kepailitan dan PKPU maupun Undang-Undang OJK tidak

diatur secara khusus terkait mekanisme permohonan kepailitan dengan

debitur bank ataupun mekanisme koordinasi antara Bank Indonesia dan OJK

dalam hal permohonan kepailitan bank, oleh sebab itu mutlak diperlukan

sebuah pengaturan khusus yang mengatur terkait pola koordinasi antara Bank

Indonesia dan OJK terkait pengajuan permohonan kepailitan bank.

#### **a. Substansi Koordinasi**

##### **1. Tingkat Kesehatan Bank**

Tingkat kesehatan bank merupakan gambaran dari kondisi bank saat

ini dan di masa yang akan datang.<sup>51</sup> Hasil akhir penilaian tingkat

kesehatan bank oleh bank dapat digunakan sebagai sarana dalam

menetapkan strategi usaha diwaktu yang akan datang, sedangkan bagi

OJK, antara lain digunakan sebagai sarana penetapan dan implementasi

strategi pengawasan bank.<sup>52</sup>

Pengaturan dan pengawasan kesehatan bank masuk pada tugas

dan kewenangan OJK dalam pengaturan dan pengawasan

<sup>51</sup> Anisa Prisani, op.cit, h1m.119

<sup>52</sup> Djoni S. Gazali, Rachmadi Usman, **Hukum Perbankan**, Jakarta, Sinar Grafika. 2010, hlm 628

*microprudential*. Bank wajib melakukan penilaian tingkat kesehatan dengan menggunakan pendekatan risiko (*risk-based bank rating*) baik secara individual maupun secara konsolidasi.<sup>53</sup> OJK melakukan penilaian Tingkat Kesehatan Bank (TKB) setiap semester untuk posisi akhir di bulan Juni dan Desember berdasarkan hasil pemeriksaan, laporan berkala yang disampaikan bank, dan/atau informasi lain.<sup>54</sup>

Tabel 4.2  
Peringkat komposit tingkat kesehatan bank

Peringkat Komposit	Kriteria
PK-1	Kondisi bank secara umum <b>sangat sehat</b> sehingga dinilai sangat siap untuk menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya.
PK-2	Kondisi bank secara umum <b>sehat</b> sehingga dinilai mampu untuk menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya.
PK-3	Kondisi bank secara umum <b>cukup</b> sehingga dinilai cukup mampu untuk menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya.
PK-4	Kondisi bank secara umum <b>kurang sehat</b> sehingga dinilai kurang mampu untuk menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya.
PK-5	Kondisi bank secara umum <b>tidak sehat</b> sehingga dinilai tidak mampu untuk menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis

<sup>53</sup> Tri Hendro SP, Conny Tjandra Rahardja, **Bank & Institusi Keuangan Non Bank Di Indonesia**, Yogyakarta, 2014, hlm.154

<sup>54</sup> Tri Hendro, log.cit.



dan faktor eksternal lainnya.

Sumber: Peraturan Bank Indonesia N0.13/1/PBI/2011 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum

Bank yang memiliki faktor dan peringkat komposit tingkat kesehatan bank pada peringkat 4 (kurang sehat) dan peringkat 5 (tidak sehat) dan peringkat komposit tingkat 3 (cukup) namun memiliki permasalahan signifikan yang perlu diatasi agar tidak mengganggu kelangsungan usaha bank, maka Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau pemegang saham pengendali bank wajib menyampaikan *action plan* kepada OJK.

## 2. Insolvensi

*Insolvency Test* penting dilakukan dalam permohonan kepailitan bank, karena sebelum melakukan upaya pengajuan permohonan kepailitan suatu bank bermasalah atau bank gagal. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang kepailitan dan PKPU hanya mensyaratkan debitur yang dapat diajukan permohonan kepailitan adalah ketika debitur memiliki dua utang atau lebih yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.

Keadaan insolvensi dari badan hukum bank adalah keadaan dimana aktiva suatu badan hukum lebih kecil dari pasivanya. Dalam hal suatu bank gagal telah mengindikasikan jumlah utuangnya jauh melebihi nilai aset dari bank tersebut, sesuai kewenangannya OJK berkoordinasi dengan Bank Indonesia untuk selanjutnya dapat memilih upaya yang akan digunakan untuk menanggulangi bank gagal tersebut, melakukan

penyehatan, melakukan likuidasi, atau melalui upaya permohonan kepailitan. Standar dipailitkannya bank karena keadaan insolvensi juga dianut oleh negara Amerika, Inggris, dan Korea.<sup>55</sup>

### 3. *Systematically Important Bank*

Bank Indonesia memiliki kewenangan dalam penanganan bank berdampak sistemik atau *systematically important bank*, yaitu suatu bank yang karena ukuran aset, modal, dan kewajiban, luas jaringan, kompleksitas transaksi atas jasa perbankan serta keterkaitan dengan sektor keuangan lain dapat mengakibatkan gagalnya sebagian atau keseluruhan bank-bank lain atau sektor jasa keuangan lain, baik secara operasional maupun finansial, apabila bank tersebut mengalami gangguan atau gagal.<sup>56</sup>

Berdasarkan Pasal 41 ayat (2), “Dalam hal OJK mengindikasikan bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia.” Langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia yang dimaksudkan disini adalah pemberian fasilitas pembiayaan jangka pendek dalam menjalankan fungsi Bank Indonesia sebagai *lender of last resort*.

<sup>55</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.202

<sup>56</sup> Penjelasan Pasal 38 huruf e Undang-Undang OJK

Bank berdampak sistemik akan mendapatkan penanganan yang berbeda ketika bank tersebut mengalami masalah atau gagal dibandingkan dengan bank lain yang tidak berdampak sistemik. Penilaian atas suatu bank berdampak sistemik atau tidak merupakan kewenangan dari Bank Indonesia selaku bank sentral yang mempunyai tugas pengawasan bank secara *macroprudential*.

## b. Pola Koordinasi

### 1. Penanganan bank gagal melalui upaya permohonan kepailitan atas inisiatif bank Indonesia

Pasal 40 Undang-Undang OJK menyebutkan bahwa:

- (1) Dalam hal BI untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya memerlukan pemeriksaan khusus terhadap bank tertentu, BI dapat melakukan pemeriksaan langsung terhadap bank tersebut dengan menyampaikan pemberitahuan tertulis terlebih dahulu kepada OJK.
- (2) Dalam melakukan kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BI tidak dapat memberikan penilaian terhadap tingkat kesehatan bank.

Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang OJK menjelaskan bahwa:

- (1) Pada dasarnya wewenang pemeriksaan terhadap bank adalah wewenang OJK. Namun, dalam hal BI melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya membutuhkan informasi melalui kegiatan pemeriksaan bank, BI dapat melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap bank tertentu yang masuk *systemically important bank* dan/atau bank lainnya sesuai dengan kewenangan BI di bidang *macroprudential*.

Melihat isi dari Pasal 40 Undang-Undang OJK dan penjelasannya, Bank Indonesia selaku pengawas perbankan di bidang *macroprudential* dapat

melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap bank dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis kepada OJK, namun atas pemeriksaan langsung tersebut Bank Indonesia tidak dapat memberikan penilaian terhadap tingkat kesehatan bank.

Bank Indonesia sebagai satu-satunya pihak yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan kepailitan bank tidak dapat serta-merta melakukan pengajuan kepailitan bank gagal ke Pengadilan Niaga tanpa memiliki dasar terkait hasil penilaian tingkat kesehatan bank bank gagal tersebut.

Pada dasarnya tingkat kesehatan bank merupakan cerminan dari kondisi bank saat ini dan di waktu yang akan datang.<sup>57</sup> Bagi perbankan, hasil akhir penilaian kondisi bank itu dapat digunakan sebagai salah satu sarana dalam menetapkan strategi usaha diwaktu yang akan datang, sedangkan bagi OJK, antara lain digunakan sebagai sarana penetapan dan implementasi strategi pengawasan bank.<sup>58</sup>

Pengaturan dan pengawasan kesehatan bank masuk pada tugas dan kewenangan OJK dalam pengaturan dan pengawasan *microprudential*. Bank wajib melakukan penilaian tingkat kesehatan dengan menggunakan pendekatan risiko (*risk-based bank rating*) baik secara individual maupun

<sup>57</sup> Anisa Prisani, op.cit, h1m.119

<sup>58</sup> Djoni S. Gazali, Rachmadi Usman, **Hukum Perbankan**, Jakarta, Sinar Grafika. 2010, h1m 628

secara konsolidasi.<sup>59</sup> OJK melakukan penilaian Tingkat Kesehatan Bank (TKB) setiap semester untuk posisi akhir di bulan Juni dan Desember berdasarkan hasil pemeriksaan, laporan berkala yang disampaikan bank, dan/atau informasi lain.<sup>60</sup>

Bank Indonesia dalam melakukan fungsi pengawas bank secara *macroprudential* mengindikasikan adanya bank yang mengalami masalah likuiditas dapat melakukan pemeriksaan khusus terhadap bank tersebut yang selanjutnya hasil dari pemeriksaan tersebut dilaporkan kepada OJK untuk dilakukan penilaian tingkat kesehatan bank.

Bank Indonesia berdasarkan kewenangan yang dimiliki sebagai pengawas bank di bidang *macroprudential* dapat melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap bank yang terindikasi mengalami masalah, namun Bank Indonesia selanjutnya harus berkoordinasi dengan OJK terkait penilaian kesehatan Bank tersebut, karena Bank Indonesia tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penilaian atas tingkat kesehatan bank.

Berdasarkan tabel 4.1 tentang peringkat komposit tingkat kesehatan bank, maka suatu bank dapat di kategorikan bank tidak sehat ketika memiliki nilai komposit tingkat kesehatan bank PK-4, PK-5, dan PK-3 (namun terdapat permasalahan signifikan yang perlu diatasi agar tidak mengganggu kelangsungan usaha Bank). Setelah bank gagal tersebut dikategorikan sebagai

<sup>59</sup> Tri Hendro SP, Conny Tjandra Rahardja, **Bank & Institusi Keuangan Non Bank Di Indonesia**, Yogyakarta, 2014, hlm.154

<sup>60</sup> Tri Hendro, log.cit.

“bank tidak sehat” OJK dapat melakukan tindakan untuk mengkategorikan sebagai “Bank dalam pengawasan khusus oleh OJK” maksimal 6 bulan. Jika dalam waktu maksimal 6 bulan bank gagal “tidak sehat” tersebut tidak dapat melakukan peningkatan tingkat komposit kesehatan bank menjadi PK-2 atau PK-1, maka bank tersebut akan masuk ke tahap berikutnya sebelum dilakukan pengajuan permohonan kepailitan bank. Tahap selanjutnya setelah penilaian tingkat kesehatan bank adalah penilaian tingkat solvabilitas.

Bank Indonesia melakukan koordinasi dengan OJK terkait tingkat solvabilitas dari bank gagal terkait dengan kewajiban yang harus dilakukan kepada kreditur bank. Bank Indonesia tidak mengetahui tingkat solvabilitas dari bank, karena terkait pengawasan terhadap tingkat solvabilitas bank merupakan kewenangan dari OJK.<sup>61</sup>

Dalam hukum kepailitan, debitur baru dapat dinyatakan pailit ketika debitur tersebut dalam keadaan *insolven*.<sup>62</sup> Menurut Friedman, *Insolvensi (insolvency)* diartikan sebagai:<sup>63</sup>

- a. Ketidaksanggupan untuk memenuhi kewajiban finansial ketika jatuh waktu seperti layaknya dalam bisnis, atau;
- b. Kelebihan kewajiban dibandingkan dengan asetnya dalam waktu tertentu.

Undang-Undang Kepailitan dan PKPU tidak memberikan syarat agar debitur harus berada dalam keadaan *insolven* untuk dapat dipailitkan. Hal

<sup>61</sup> Lihat Pasal 7 Undang-Undang OJK

<sup>62</sup> Habiba Hanum, **Analisis Terhadap Ketentuan Insolvensi Dalam Hukum Kepailitan**, Tesis tidak diterbitkan, Medan, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2007 hlm. 13

<sup>63</sup> Munir Fuady, **Hukum Pailit Dalam Teori Dan Praktek**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.

tersebut menyebabkan terdapat beberapa perusahaan bangkrut secara hukum yang kenyataannya perusahaan-perusahaan tersebut masih memiliki aset yang cukup untuk memenuhi kewajibannya kepada kreditur.

Bank sebagai lembaga intermediasi membutuhkan penanganan khusus dalam hal kepailitan. Bank tidak dapat dilakukan pengajuan permohonan kepailitan sebelum dilakukan *insolvency test*. Hal tersebut berguna agar suatu bank tidak serta-merta dapat dimohonkan pailit hanya karena belum memenuhi kewajibannya terhadap kreditur sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, padahal dalam kenyataannya bank tersebut masih mampu untuk melakukan pembayaran atas utang tersebut.

Khusus untuk debitur bank, sebelum Bank Indonesia melakukan pengajuan permohonan kepailitan, *Insolvency test* mutlak diperlukan, agar nantinya bank yang benar-benar dapat dimohonkan pailit adalah bank yang nilai asetnya lebih kecil dibanding nilai utang yang harus dibayarkan terhadap dua atau lebih kreditur yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih. Terlalu mudahnya syarat-syarat untuk mengajukan permohonan kepailitan terhadap bank tanpa meninjau terlebih dahulu tingkat insolveni bank akan berdampak terhadap kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan. Tidak dipenuhinya kewajiban pembayaran utang oleh debitur bank tidak mutlak karena bank dalam keadaan *insolven*. Berdasarkan hal tersebut, koordinasi

dengan OJK terkait *Insolvency test* mutlak diperlukan sebelum Bank Indonesia melakukan pengajuan permohonan kepailitan bank.

Jadi, upaya kepailitan bank dapat dipergunakan apabila debitur bank tidak mampu (*insolven*) untuk membayar utang-utangnya kepada seluruh kreditur dan aset yang ada dipergunakan untuk kepentingan lebih dari satu kreditur (*the interest of the claims as group*).<sup>64</sup>

Untuk itu, Bank Indonesia akan melakukan koordinasi dengan OJK terkait tingkat solvabilitas suatu bank gagal yang akan dimohonkan pailit.

Sebelum melakukan pengajuan permohonan kepailitan bank, Bank Indonesia berkoordinasi dengan OJK terkait penilaian tingkat kesehatan bank dan tingkat solvabilitas bank. Untuk selanjutnya, akan masuk ke tahapan penilaian *systematically important bank* yang merupakan kewenangan dari Bank Indonesia, yang selanjutnya diputuskan apakah bank tersebut dapat untuk diajukan kepailitan atau tidak.

## **2. Penanganan bank gagal melalui upaya permohonan kepailitan atas inisiatif OJK**

OJK sebagai lembaga yang mempunyai tugas dan kewenangan sebagai pengawas bank ketika mengindikasikan suatu bank mengalami masalah likuiditas dan berpotensi untuk dilakukan upaya penanganan melalui jalur kepailitan, OJK berdasarkan kewenangannya dapat secara langsung memberikan penilaian tingkat kesehatan bank berdasarkan hasil

<sup>64</sup> Habiba Hanum, op. cit, hlm. 15

dari pengawasannya terhadap bank. Bank yang masuk dalam kategori bank tidak sehat berdasarkan tabel 4.2 tentang penilaian komposit tingkat kesehatan bank diatas, maka bank tersebut dapat dikategorikan sebagai bank tidak sehat.

Selanjutnya, OJK melakukan penilaian terkait solvabilitas melalui mekanisme *insolvency test*. Setelah diketahui bahwa nilai aset dari bank gagal yang mengalami kesulitan likuidasi lebih kecil dibanding kewajiban utang yang harus dibayarkan kepada dua atau lebih kreditur dan dapat ditagih, maka OJK selanjutnya segera berkoordinasi dengan bank indonesia terkait kewenangan Bank Indonesia untuk melakukan penilaian terkait dampak sistemik bank gagal tersebut, yang selanjutnya untuk dapat diajukan permohonan kepailitan sebagaimana kewenangan Bank Indonesia terkait pemegang *legal standing* untuk mengajukan permohonan kepailitan bank.

Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang OJK menyebutkan bahwa:

“Dalam hal OJK mengindikasikan bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia.”<sup>65</sup>

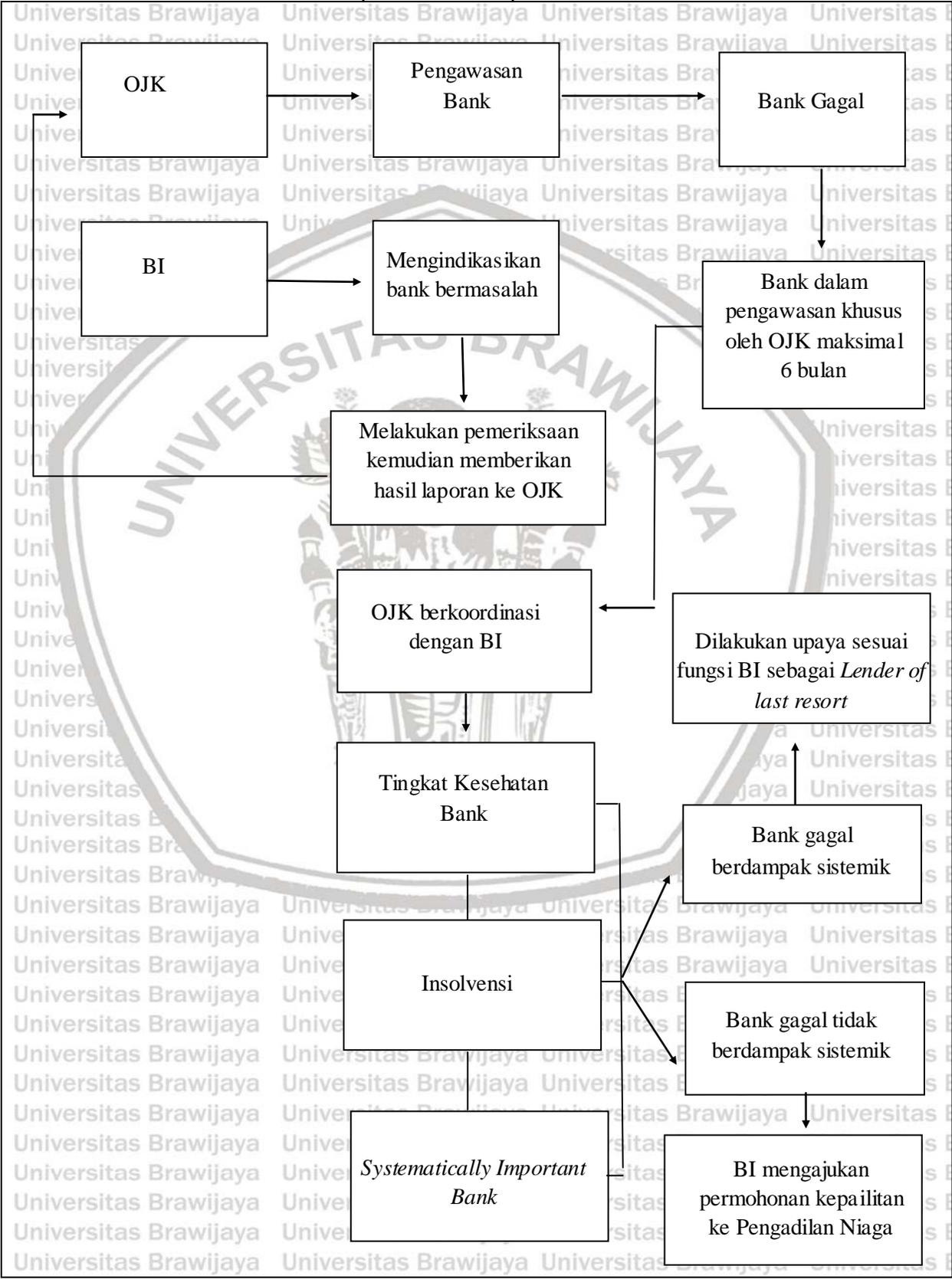
Setelah dilakukan koordinasi dengan Bank Indonesia, maka dapat diambil sebuah keputusan, jika bank gagal memiliki dampak sistemik atas pertimbangan dari Bank Indonesia, maka Bank Indonesia akan melakukan upaya lain sebagaimana fungsi Bank

<sup>65</sup> Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang OJK

Indonesia sebagai *Lender of last resort*. Jika diperoleh keputusan bahwa bank gagal tidak berdampak sistemik terhadap lembaga perbankan lain, Bank Indonesia sebagai pemegang *legal standing* sebagai pemohon permohonan kepailitan bank akan mengajukan permohonan kepailitan ke Pengadilan Niaga.



Bagan 4.3  
Pola Koordinasi Bank Indonesia dengan OJK dalam pengajuan permohonan kepailitan bank



Sumber: data primer, diolah oleh penulis, 2015.

Bagan 4.3 tentang Pola koordinasi Bank Indonesia dengan OJK dalam pengajuan permohonan kepailitan bank, menerangkan bahwa OJK dan Bank Indonesia dalam upaya pengajuan permohonan kepailitan bank memiliki kedudukan yang sejajar dalam melakukan pertimbangan untuk dilakukan pengajuan permohonan kepailitan bank. OJK terkait kewenangannya sebagai pengawas bank di bidang *microprudential* akan mengetahui kondisi tingkat kesehatan masing-masing individu lembaga perbankan, sehingga dapat mengambil tindakan untuk melakukan pengawasan secara khusus terhadap bank yang terindikasi sebagai bank gagal.

Bank Indonesia terkait kewenangan sebagai pengawas perbankan di bidang *macroprudential* dapat melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap bank yang oleh Bank Indonesia terindikasi mengalami masalah. Setelah melakukan pemeriksaan, Bank Indonesia tidak dapat melakukan penilaian terkait tingkat kesehatan bank, melainkan Bank Indonesia akan memberikan laporan hasil pemeriksaan kepada OJK, dan selanjutnya OJK akan melakukan pengawasan khusus terhadap bank bermasalah tersebut. Setelah dilakukan pengawasan khusus selama maksimal 6 bulan, Bank Indonesia akan melakukan koordinasi dengan OJK terkait tingkat kesehatan bank, insolvensi.

Selanjutnya, setelah diperoleh keputusan bahwa bank gagal tidak dapat disehatkan dan mengalami keadaan *Insolven*, Bank Indonesia akan melakukan pertimbangan dampak sistemik dari bank gagal tersebut. Setelah diperoleh keputusan bahwa bank gagal berdampak sistemik, maka Bank Indonesia akan

melakukan upaya berdasarkan fungsi Bank Indonesia sebagai *Lender of last resort*. Jika keputusan bahwa bank gagal tidak berdampak sistemik, maka Bank Indonesia dapat segera mengajukan permohonan kepailitan bank ke Pengadilan Niaga.

