

## **POLITIK HUKUM PENGATURAN MENGENAI TINDAKAN PENCEGAHAN *NON PERFORMING LOAN* PADA BANK DALAM MASA PANDEMIK DENGAN PENDEKATAN KONSEP BIFURKASI HUKUM**

**Reka Dewantara<sup>a</sup>, Dien Nufitasari<sup>b</sup>**

### **ABSTRAK**

Sektor keuangan termasuk perbankan secara unik rentan terhadap resesi akibat pandemik. Pinjaman kredit perbankan baik untuk kepentingan bisnis maupun konsumsi berada dalam ancaman karena struktur ekonomi sangat bergantung pada usaha kecil dan menengah. Risiko kredit dalam bentuk *Non Performing Loan* dalam kondisi pandemik pada Tahun 2020 akan mengancam likuiditas debitur bank. Tujuan penulisan artikel ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis Politik Hukum Pengaturan mengenai tindakan pencegahan *non performing loan* pada perbankan dalam masa krisis covid-19 di Indonesia. Dengan metode yuridis normative, hasil penelitian menunjukkan bahwa Politik Hukum pengaturan tindakan pencegahan *Non Performing Loan* dalam bentuk kebijakan yang diterbitkan oleh Pemerintah, Bank Indonesia, dan Otoritas Jasa Keuangan bertujuan menjaga keseimbangan antara tingkat kesehatan bank dengan kondisi ekonomi masyarakat. Pemerintah dan otoritas perbankan telah mengeluarkan Stimulus I dan II dalam bentuk kebijakan untuk mengantisipasi instabilitas ekonomi, yakni kebijakan *procyclical* dan *countercyclical*. Kebijakan tersebut harus didukung pemerintah melalui stimulus fiskal yang menjaga stabilitas ekonomi masyarakat dan *Loan at Risk* (LAR) untuk menjaga kesehatan bank. Politik hukum akan menentukan kebijakan yang akan dipilih inilah menyebabkan bifurkasi hukum, padahal kondisi membutuhkan penerapan salah satu norma yang akan dipilih terutama relaksasi perkreditan yang akan menyelamatkan kondisi keuangan debitur namun di sisi lain dapat mengganggu tingkat kesehatan bank melalui meningkatnya *Loan at Risk* (LAR).

**Kata kunci:** *non performing loan; pandemik; politik hukum.*

### **ABSTRACT**

*The financial sector including banking is uniquely vulnerable to recession due to the pandemic. Bank credit loans for both business and consumption purposes are under threat because the economic structure is heavily dependent on small and medium enterprises. Credit risk in the form of Non-Performing Loans in this pandemic condition in 2020 will also threaten the liquidity of bank debtors. The purpose of writing this article is to describe and analyze the Political Law of Regulations Regarding Preventive Measures for Non-Performing Loans in Banks During the Covid-19 Crisis in Indonesia. The method used is normative juridical, and the results showed that the legal policy of regulating non-performing loan preventive measures in the form of policies issued by the Government, Bank Indonesia and the Financial Services Authority aims to maintain a balance between the soundness level of the bank and the economic conditions of the community. The government and banking authorities have issued Stimulus I and II in the form of policies to anticipate economic instability, namely procyclical and countercyclical policies. This policy must be supported by the government through a fiscal stimulus that maintains the economic stability of the community and a Loan at Risk (LAR) to maintain the health of the bank. Legal politics will determine the policy to be chosen which causes legal bifurcation, even though a condition requires the application of one of the norms to be chosen, especially in the field of credit relaxation which will save the debtor's financial condition but on the other hand can disrupt the soundness of the bank through increasing Loan at Risk.*

**Keywords:** *non performing loan; pandemic; political law.*

---

<sup>a</sup> Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, JL. MT. Haryono 169 Malang, email: [rainerfhub@gmail.com](mailto:rainerfhub@gmail.com)

<sup>b</sup> Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, JL. MT. Haryono 169 Malang, email: [dienmine101010@gmail.com](mailto:dienmine101010@gmail.com)

## PENDAHULUAN

Pandemi COVID-19, yang telah menginfeksi hampir 170.000 orang di 148 negara, mengakibatkan lebih dari 6.500 kematian, memiliki potensi untuk menghilangkan sebagian besar populasi global. Beberapa perkiraan menunjukkan bahwa 40-70 persen dari populasi dunia dapat terinfeksi. Krisis tersebut berdampak terhadap sektor riil dan tenaga kerja dimana yang berdampak tidak hanya pada pasokan (produksi barang dan jasa) tetapi juga permintaan (konsumsi dan investasi)<sup>1</sup>. Gangguan pada proses produksi, awalnya hanya terjadi di Asia, kini telah menyebar ke rantai pasokan barang dan jasa di seluruh dunia termasuk di Indonesia. Semua bisnis, terlepas dari usaha mikro hingga industri, kehadiran Pandemi ini merupakan tantangan yang sangat serius, terutama terhadap industri penerbangan, pariwisata, dan perhotelan. Ancaman tersebut berdampak terhadap penurunan tingkat pendapatan perusahaan, kepailitan perusahaan, dan kehilangan pekerjaan yang signifikan di sektor-sektor tertentu. Mempertahankan operasi bisnis akan sangat sulit terutama bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (selanjutnya disebut UMKM).

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Luar Negeri juga telah melakukan *travel warning* dengan memberikan peringatan dalam bentuk larangan bepergian, penutupan perbatasan dan langkah-langkah karantina dimana banyak pekerja tidak dapat pindah dari tempat kerja mereka atau melakukan pekerjaan mereka secara berpindah-pindah sehingga memiliki efek *knock-on* pada pendapatan, terutama untuk pekerja informal dan pekerja sambilan. Konsumen di Indonesia tidak mampu atau enggan untuk membeli barang dan jasa karena adanya arahan untuk tetap tinggal di rumah. Kondisi ketidakpastian dan ketakutan saat ini membuat perusahaan cenderung menunda investasi, pembelian barang, dan perekrutan pekerja. Prospek untuk ekonomi dan kuantitas serta kualitas pekerjaan memburuk dengan cepat. Sementara perkiraan yang diperbarui sangat bervariasi dan sebagian besar meremehkan situasi mereka semua menunjuk ke dampak negatif yang signifikan terhadap ekonomi global, setidaknya pada paruh pertama tahun 2020. Angka-angka yang mengkhawatirkan ini menunjukkan tanda-tanda meningkatnya resesi ekonomi global. Respons kebijakan yang cepat dan terkoordinasi diperlukan di tingkat nasional dan global, dengan kepemimpinan multilateral yang kuat, untuk membatasi dampak langsung COVID-19 terhadap ekonomi global. Melindungi keluarga mereka dari risiko infeksi perlu menjadi prioritas utama.

Menurut Matthews: *“That shock, in the form of the COVID-19 pandemic, is now upon us. The recession that now appears to be in train likely will lead to a wave of failures in the business sector, which would then cause an increase in non-performing loans among the nation’s banks. In that regard, the drop in the bank subcomponent of the S&P 500 index, which is approaching 45% since*

---

<sup>1</sup> International Labour Organization (ILO) Note, *COVID-19 and world of work: Impacts and responses*, p. 2-3, diakses tgl 19 Maret 2020.

*the beginning of the year, suggests that tough times are ahead for the nation's banking sector. Could the banking system be brought to its knees again á la 2008-09, potentially leading to another financial crisis/Great Recession?* (Guncangan, berupa pandemi COVID-19, kini menimpa kita. Resesi yang sekarang tampaknya sedang berlangsung kemungkinan akan menyebabkan gelombang kegagalan di sektor bisnis, yang kemudian akan menyebabkan peningkatan kredit macet di antara bank-bank nasional. Sehubungan dengan itu, penurunan subkomponen bank dari indeks S&P 500, yang mendekati 45% sejak awal tahun, menunjukkan bahwa masa-masa sulit akan dihadapi sektor perbankan nasional. Bisakah sistem perbankan bertekuk lutut lagi seperti 2008-09, yang berpotensi menyebabkan krisis keuangan lain/Resesi Hebat)<sup>2</sup>

Sektor keuangan termasuk perbankan secara unik rentan terhadap krisis Covid-19. Pinjaman kredit perbankan baik untuk kepentingan bisnis maupun konsumsi berada dalam ancaman karena struktur ekonomi sangat bergantung pada usaha kecil dan menengah, karena bisa menyebabkan krisis likuiditas bank<sup>3</sup>. Dalam Perjanjian Kredit Perbankan berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 (selanjutnya disebut UU Perbankan) bahwa bank wajib menerapkan Asas Demokrasi Ekonomi dan Prinsip Kehati-hatian. Prinsip kehati-hatian (*Prudential Banking Principle*) adalah suatu asas atau prinsip yang menyatakan bahwa dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya bank wajib bersikap hati-hati (*prudent*) dalam rangka melindungi dana masyarakat yang dipercayakan padanya. Tujuan dilakukannya prinsip kehati-hatian ini agar bank selalu dalam keadaan sehat menjalankan usahanya dengan baik dan mematuhi ketentuan-ketentuan dan norma-norma hukum yang berlaku. Risiko kredit dalam bentuk *Non Performing Loan* (selanjutnya disebut NPL) dalam kondisi Krisis COVID-19 pada Tahun 2020 ini juga akan mengancam likuiditas debitur bank. Berbagai langkah kebijakan pun telah ditempuh Pemerintah, Bank Indonesia (selanjutnya disebut BI), dan Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK). Pemerintah telah mengeluarkan Stimulus I dan II. Peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan menteri dan lain-lain sedang diselesaikan. Sementara OJK telah menerbitkan Peraturan OJK untuk relaksasi NPL dan restrukturisasi kredit termasuk UMKM dan Kredit Usaha Rakyat sebagai akibat COVID-19. Kemudian BI juga telah menurunkan suku bunga, Giro Wajib Minimum (selanjutnya disebut GWM) valas, GWM rupiah, dan intervensi di pasar valas maupun pasar uang. Kemudian untuk ketersediaan pangan dan bahan pokok, Pemerintah menjamin stok, kelancaran pasokan, distribusi dan stabilitas harga atas pangan dan bahan pokok. Terutama ketersediaan 11 bahan pangan

---

<sup>2</sup> Jay H. Bryson and Hop Mathews, *Could Business Failures Cause A Banking Crisis?*, Wells Fargo Economics Group, diakses tanggal 22 Maret 2020.

<sup>3</sup> <https://www.euromoney.com/article/b1kq42s3yscx9g/coronavirus-italys-banks-and-smes-face-crisis-if-shutdown-persists?>, diakses tanggal 19 Maret 2020.

pokok<sup>4</sup>.

Otoritas Jasa Keuangan memiliki kewenangan untuk menetapkan regulasi terkait keuangan berkelanjutan karena mengikuti tugas dan fungsinya dalam melaksanakan pengaturan perbankan. Prinsip Keuangan berkelanjutan merupakan salah satu kegiatan yang wajib dimiliki oleh semua industri jasa keuangan, salah satunya di bidang perbankan<sup>5</sup>. Ketua Dewan Komisiner OJK memberikan kebijakan khusus di sektor perbankan bahwa regulator menerapkan satu saja dari tiga pilar yang menjadi parameter kolektabilitas kredit. Dari tiga pilar, yakni prospek usaha, kinerja debitur, dan kemampuan bayar debitur, OJK hanya memasukkan ketepatan dalam membayar angsuran sehingga dua pilar lain untuk sementara waktu diabaikan. Dasar kebijakan khusus dari OJK adalah untuk memberi kemudahan bagi pengusaha untuk bisa relaksasi dalam perhitungan *non performing*, yang tadinya tiga pilar menjadi satu pilar yaitu ketepatan pembayaran. Prospek usaha dan kondisi debitur diabaikan sementara dan diperhitungkan selama satu tahun, sehingga nanti hanya ketepatan pembayaran saja<sup>6</sup>.

POJK No.11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan Countercyclical Dampak Penyebaran Coronavirus Disease yang mulai berlaku sejak 13 Maret 2020 sampai 31 Maret 2021 diharapkan menjadi *countercyclical* dampak penyebaran virus Corona sehingga bisa mendorong optimalisasi kinerja perbankan khususnya fungsi intermediasi, menjaga stabilitas sistem keuangan, dan mendukung pertumbuhan ekonomi. Pemberian stimulus ditujukan kepada debitur pada sektor-sektor yang terdampak penyebaran virus COVID-19, termasuk dalam hal ini debitur UMKM dan diterapkan dengan tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian yang disertai adanya mekanisme pemantauan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan dalam penerapan ketentuan (moral hazard). Kebijakan stimulus dimaksud terdiri dari penilaian kualitas kredit/pembiayaan/penyediaan dana lain hanya berdasarkan ketepatan pembayaran pokok dan/atau bunga untuk kredit s.d Rp10 miliar; dan Restrukturisasi dengan peningkatan kualitas kredit/pembiayaan menjadi lancar setelah direstrukturisasi. Ketentuan restrukturisasi ini dapat diterapkan Bank tanpa batasan plafon kredit dan untuk kredit yang direstrukturisasi bisa langsung dikategorikan menjadi lancar. Sehingga Isu hukum dalam artikel penelitian ini adalah: (1) Bagaimana Politik Hukum Pengaturan Mengenai Tindakan Pencegahan *Non Performing Loan* Pada Perbankan Dalam Masa Krisis Covid-19 Di Indonesia? dan (2) Bagaimana Politik Hukum Pengaturan Mengenai Tindakan Pencegahan *Non Performing Loan* Pada Perbankan Dalam Masa Krisis Covid-19 di Indonesia yang Berkepastian Hukum dengan pendekatan Bifurkasi Hukum?

---

<sup>4</sup> Taufik Fajar, Covid-19 Tekan Ekonomi, Penagihan Kredit Tidak Boleh Pakai *Debt Collector*, <https://economy.okezone.com/read/2020/03/20/320/2186531/covid-19-tekan-ekonomi-penagihan-kredit-tidak-boleh-pakai-debt-collector>, diakses 21 Maret 2020

<sup>5</sup> Reka Dewantara Dan Bimarceline Agatha, "Concretisation Of The Principle Of Sustainable Finance In The Banking Sector Legislation In Indonesia: Lon Fuller Eight Desiderata Approach", *Veritas et Justitia*, Vol 5, No 2 (2019), DOI: 10.25123/vej.3626, hlm. 425.

<sup>6</sup> Chandra Gian Asmara, Bos OJK: Setop Dulu Penagihan Debt Collector Leasing! <https://www.cnbcindonesia.com/market/20200320145345-17-146470/bos-ojk-setop-dulu-penagihan-debt-collector-leasing>, diakses tgl 21 Maret 2020.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam artikel hasil penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif untuk menganalisis Reformulasi Pengaturan Mengenai Tindakan Pencegahan *Non Performing Loan* Pada Perbankan Dalam Masa Krisis Covid-19 di Indonesia. Penelitian hukum yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma yaitu asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, perjanjian serta doktrin. Dalam penelitian Yuridis Normatif ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan analisis (*analytical approach*). Dengan pendekatan perundang-undangan berarti, penulis menggunakan peraturan perundang-undangan terkait sebagai pisau analisis dalam menganalisa secara yuridis permasalahan yang diteliti oleh penulis. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang terkait. Maka, dalam hal ini, penulis akan mengkaji seluruh instrumen hukum yang tertulis untuk menganalisa secara yuridis Reformulasi Pengaturan Mengenai Tindakan Pencegahan *Non Performing Loan* Pada Perbankan Dalam Masa Krisis Covid-19 Di Indonesia. Maksud utama, analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hakim. Hal tersebut dilakukan melalui dua pemeriksaan, dimana peneliti berusaha memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan dan kemudian menguji istilah-istilah hukum tersebut dalam praktik hukum. Reformulasi Pengaturan Mengenai Tindakan Pencegahan *Non Performing Loan* Pada Perbankan Dalam Masa Krisis Covid-19 Di Indonesia tersebut akan dianalisa secara yuridis.

## **PEMBAHASAN**

### **Politik Hukum Pengaturan Mengenai Tindakan Pencegahan *Non Performing Loan* pada Perbankan dalam Masa Krisis Covid-19 di Indonesia**

Pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia dalam beberapa bulan terakhir berdampak serius pada kehidupan sosial dan ekonomi terutama di sektor keberlangsungan dunia usaha dan ketenagakerjaan. Mulai ancaman resesi ekonomi, pengangguran meningkat lantaran tingginya angka PHK, skala pengupahan, hingga pengaturan keadaan memaksa (*force majeure*) ketika nantinya menghadapi pandemi yang belum diatur dalam kebijakan hukum yang jelas dan pasti. Pengaruh berikutnya yaitu terdampak oleh melambatnya perekonomian adalah sektor keuangan/perbankan. Beberapa kebijakan *physical distancing* tersebut berdampak pada banyak aspek kehidupan masyarakat tak terkecuali pada sektor ekonomi. Beberapa aktifitas ekonomi yang menyerap tenaga kerja berhentinya/terhambat beroperasi karena langka atau mahal pasokan

bahan baku, kesulitan pemasaran yang semuanya berimbas pada menurunnya keuntungan.<sup>7</sup> Jika dibandingkan dengan krisis Tahun 1998 dan 2008, kondisi 2020 ini berbeda. Tahun 1998 pertumbuhan ekonomi Indonesia negative 13,13% dengan nilai tukar Rp.16.300/US\$1. Krisis 2008, yang dipicu subprime mortgage di Amerika Serikat berdampak pada menurunnya ekonomi Indonesia hingga 4,5% pada 2009 disertai dengan jatuhnya pasar saham yang berimplikasi terhadap nilai tukar rupiah hingga 32%. Namun pada 2020 tidak ada bank yang jatuh<sup>8</sup>.

Kebijakan hukum di bidang ekonomi, kaitannya dengan pelembagaan konsepsi *welfare state*, tentunya tidak lepas dari rangkaian kajian politik hukum yang melandasi hak asasi manusia di bidang ekonomi tersebut dan politik hukum kaitannya dengan struktur ekonomi Indonesia. Politik hukum, menurut Padmo Wahjono, adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Dari pengertian tersebut, kajian politik hukum terdiri atas: (1) politik pembentukan hukum (perundang-undangan), (2) politik penerapan hukum, dan (3) politik penegakan hukum<sup>9</sup>.

Politik hukum dalam pengaturan mengenai penanganan pandemi Covid-19 dikritisasi melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2020 sebagai dasar hukum kebijakan yang akan dilakukan pemerintah untuk menyelamatkan ekonomi masyarakat akibat pandemic Covid-19. Pandemi Covid-19 telah membawa implikasi berdampak bagi kesehatan, perekonomian, sosial, dan lain-lain yang pada akhirnya menurunnya kesejahteraan masyarakat. Dalam Penjelasan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 secara singkat dapat dirumuskan bahwa politik hukum dalam pengaturan ini adalah Pandemi Covid-19 secara nyata telah mengganggu aktivitas ekonomi dan membawa dampak bagi perekonomian sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Terganggunya aktivitas ekonomi akibat pandemi akan berimplikasi pada perubahan dalam postur anggaran (APBN) tahun 2020, baik dari sisi pendapatan negara, belanja negara, maupun pembiayaan. Hal tersebut membutuhkan respon terhadap kebijakan keuangan negara dan fiskal dibutuhkan untuk menghadapi risiko pandemi Covid-19, antara lain berupa peningkatan belanja untuk mitigasi risiko kesehatan, melindungi masyarakat, dan menjaga aktivitas usaha. Tekanan sektor keuangan berpengaruh pada APBN, terutama sisi pembiayaan.

Kokritisasi tindakan pemerintah dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020<sup>10</sup>, yaitu diundangkannya Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, Serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19). Hal-hal yang diatur dalam Inpres Nomor 4 Tahun 2020, antara lain: (1) Mengutamakan

---

<sup>7</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eccde334c1a2/dampak-pandemi-mesti-diantisipasi-dalam-kebijakan-hukum?page=all> diakses pada 21 Oktober 2020.

<sup>8</sup> Eko B. Supriyanto, "Efek Berantai Covid-19: Jaga Psikologis Nasabah", *InfoBank*, April 2020, Vol. XLII, hlm. 10.

<sup>9</sup> Kukul Fadli Prasetyo, "Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi Welfare State di dalam UUD 1945:", *Jurnal Konstitusi*, Vo. 9, No. 3, September 2012, hlm. 496-497.

<sup>10</sup> *Ibid.*

penggunaan alokasi anggaran yang telah ada untuk kegiatan-kegiatan yang mempercepat penanganan Covid-19 (refocusing kegiatan dan realokasi anggaran) dengan mengacu kepada protokol penanganan Covid-19 di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dan rencana operasional percepatan penanganan Covid-19 yang ditetapkan oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. (2) Mempercepat *refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran melalui mekanisme revisi anggaran dan segera mengajukan usulan revisi anggaran kepada Menteri Keuangan sesuai kewenangannya. (3) Mempercepat pengadaan barang dan jasa untuk mendukung percepatan penanganan Covid-19 dengan mempermudah dan memperluas akses sesuai dengan undang-undang. Politik Hukum dalam pengundangan Inpres Nomor 4 Tahun 2020 merupakan peraturan kebijakan yang dikeluarkan Presiden dalam penyelenggaraan kewenangan di ranah teknis operasional guna penanganan pandemi Covid-19 berkaitan dengan anggaran yang tersedia dalam APBN tahun 2020. Pemerintah mengambil kebijakan dan langkah-langkah untuk mengatasi dampak sosial ekonomi dari kondisi pandemi melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN, khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan.

Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK) telah menerbitkan kebijakan restrukturisasi utang bagi debitur atau nasabah jasa keuangan yang terkena dampak langsung dan tidak langsung virus Corona, sebagai bentuk keringanan terhadap nasabah sekaligus menjaga kesehatan industri jasa keuangan. Aturan ini tercantum dalam POJK Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran Coronavirus Disease 2019 (Covid-19). Melalui aturan itu nasabah dapat mengajukan restrukturisasi utang melalui berbagai skema seperti penangguhan waktu pembayaran hingga penurunan pembayaran bunga dan utang pokok. Kesepakatan restrukturisasi tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan kesanggupan dua belah pihak yaitu debitur dan lembaga jasa keuangan (LKBB/LJK) seperti bank dan perusahaan pembiayaan. Namun, restrukturisasi utang ini belum menjadi solusi dalam penanganan kredit bermasalah akibat masa pandemic saat ini. Salah satu permasalahan selanjutnya yaitu sulitnya mencari titik temu antara kepentingan debitur dan lembaga jasa keuangan (bank atau lembaga pembiayaan). Hal ini karena debitur tidak mampu menyanggupi opsi restrukturisasi utang yang ditawarkan bank dan perusahaan pembiayaan.

Skema restrukturisasi yang ditawarkan lembaga jasa keuangan masih memberatkan debitur. Salah satu skema yang memberatkan, seperti debitur dapat membayar bunga utang saja saat ini selama setahun. Namun, utang pokoknya dikalkulasikan dengan utang pokok pada tahun depan. Begitu juga, ada skema restrukturisasi yang memberi kesempatan debitur hanya membayar utang pokoknya saja. Namun tahun depannya, debitur harus membayar utang bunga ditambah bunga dan utang pokok. Skema tersebut sangat membebani debitur karena harus membayar utang pada

tahun depan jadi lebih besar dari keadaan normal. Seharusnya, skema restrukturisasi yang baik dengan memberi penangguhan waktu pembayaran bunga dan utang pokok. Jadi, debitur tetap membayar utang pokok dan bunga seperti keadaan normal di tahun berikutnya.

Lembaga-lembaga NGO (*Non Governmental Organization*) juga telah mendesak kepada Otoritas Jasa Keuangan sebagai otoritas mikroprudensial untuk memberikan pengawasan kepada lembaga Keuangan atau perbankan yang mempersulit debitur dalam restrukturisasi debitur selama masa pandemic ini. Hal ini untuk memberi perlindungan hukum preventif kepada debitur sebagai konsumen jasa keuangan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK maupun dalam POJK tentang Perlindungan konsumen sektor jasa keuangan. Namun dalam skema restrukturisasi ini harus mempertimbangkan dan mendapatkan kesepakatan dari kedua belah pihak yaitu debitur dan lembaga jasa keuangan (memenuhi syarat sah perjanjian). stimulus ini memberikan kesempatan bagi debitur untuk melakukan restrukturisasi terhadap utangnya. Namun, bukan berarti stimulus tersebut menghilangkan tanggung jawab debitur (pelepasan tanggung jawab). Meski kemudian perpanjangan masa restrukturisasi ini menimbulkan penolakan dari bank dan lembaga keuangan lainnya.

Restrukturisasi bukan dimaknai sebagai penghapusan utang, namun memberikan skema keringanan pembayaran cicilan bunga atau utang pokok dari perjanjian kredit atau pembiayaan debitur. Skema keringanannya bisa bervariasi antara lain dapat berupa penurunan suku bunga, penyesuaian pembayaran cicilan pokok atau bunga, perpanjangan waktu atau hal lain yang ditetapkan oleh bank atau lembaga pembiayaan. Apabila debitur merasa bahwa kebijakan dari bank tidak sesuai dengan skema restrukturisasi yang ditawarkan maka dapat meminta penjelasan kepada lembaga jasa keuangan tersebut. Hal ini diberikan untuk mendapatkan perbandingan antara skema yang baru dengan skema yang sebelumnya. Skema restrukturisasi tersebut juga tergantung dari penilaian bank atau leasing terhadap kemampuan masing-masing debitur yang terdampak wabah covid-19. Skema restrukturisasi tersebut juga mempertimbangkan kapasitas dari lembaga jasa keuangan dan juga kesepakatan kedua belah pihak. Lembaga jasa keuangan juga mempunyai kewajiban sendiri seperti pembayaran bunga deposito kepada nasabah, sehingga restrukturisasi dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan lembaga jasa keuangan<sup>11</sup>.

Kebijakan pemerintah melalui Pidato Presiden yang disampaikan pada tanggal 24 Maret 2020 menjanjikan relaksasi kredit bagi masyarakat terdampak wabah Covid-19. Dalam pidato tersebut disebutkan bahwa relaksasi kredit akan disertai dengan penurunan bunga dan penundaan cicilan sampai dengan 1 (satu) tahun. Oleh karena itu kebijakan dari pemerintah adalah meminta kepada pelaku usaha UMKM, seperti tukang ojek, sopir taksi, dan nelayan yang memiliki kredit di bank atau lembaga keuangan non-bank untuk tidak khawatir karena usaha mereka mengalami kerugian sebagai dampak dari wabah Covid-19. Kebijakan pemerintah ini menjadi harapan besar

---

<sup>11</sup> Masalah di Balik Restrukturisasi Kredit Debitur dan Lembaga Jasa Keuangan, [www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e97147370534/masalah-di-balik-restrukturisasi-kredit-debitur-dan-lembaga-jasa-keuangan?](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e97147370534/masalah-di-balik-restrukturisasi-kredit-debitur-dan-lembaga-jasa-keuangan?)

bagi mereka yang terdampak wabah virus Corona terutama bagi UMKM. Sebab, paling tidak hal itu bisa sedikit meringankan, beban yang ada di tengah kebijakan pemerintah untuk memutus mata rantai penyebaran Covid-19 dengan *Physical Distancing* dan tetap diam di rumah saja, serta menerapkan Pembatasan Sosial Bersekala Besar (PSBB) di beberapa daerah<sup>12</sup>.

Pada pertengahan April 2020, Peraturan OJK Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Coronavirus Disease* 2019 diundangkan dan menjadi payung hukum bagi perbankan untuk melakukan restrukturisasi kredit bagi debitur yang mengalami dampak langsung maupun tidak langsung dari wabah Covid-19. Selain itu, Peraturan OJK Nomor 14/POJK.05/2020 tentang Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Coronavirus Disease* 2019 sebagai payung hukum bagi Lembaga Jasa Keuangan Nonbank (LJKNB) untuk melakukan restrukturisasi kredit.

Dua regulasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah melalui Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dirasa hanya sebagai himbuan kepada lembaga jasa keuangan untuk berpartisipasi mendukung stimulus perekonomian nasional. Hal tersebut bisa kita lihat pada Pasal 2 ayat 1 POJK 11/POJK.03/2020 bahwa:

"Bank dapat menerapkan kebijakan yang mendukung stimulus pertumbuhan ekonomi untuk debitur yang terkena dampak penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*) termasuk debitur usaha mikro, kecil, dan menengah".

Serta pada ayat 2 yang menjelaskan bahwa:

"Kebijakan yang mendukung stimulus pertumbuhan ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. kebijakan penetapan kualitas aset; dan b. kebijakan restrukturisasi kredit atau pembiayaan".

Demikian juga Pasal 9 POJK 14/POJK.05/2020 bagi Lembaga Jasa Keuangan Non Bank (selanjutnya disebut LJKNB), yang menyatakan bahwa "*LJKNB dapat melakukan restrukturisasi Pembiayaan terhadap Debitur yang terkena dampak penyebaran Covid-19*", sehingga hal ini sangat tergantung kepada kemampuan dan kemauan pihak perbankan dan LJKNB untuk mengeluarkan kebijakan tersebut di lembaga mereka masing-masing.

Ada dua faktor yang menyebabkan restrukturisasi kredit di beberapa perbankan, belum direalisasikan. *Pertama*, kemampuan dari bank itu sendiri. Karena Peraturan OJK menekankan dalam mengeluarkan kebijakan restrukturisasi kredit kepada debitur harus memperhatikan prinsip kehati-hatian dan manajemen resiko. Sehingga bank wajib memperhatikan kemampuannya dalam memberikan restrukturisasi tersebut, agar menghindari masalah keuangan terjadi di lembaga jasa keuangan itu sendiri, apalagi sampai menyebabkan *cash flow* rendah dan perusahaan *pailit* (bangkrut).

---

<sup>12</sup> Rujalinor, Janji Manis Relaksasi Kredit, [www.ombudsman.go.id/artikel/](http://www.ombudsman.go.id/artikel/), diakses tgl 20 Agustus 2020.

*Kedua*, belum dibuatnya pedoman oleh setiap bank untuk menentukan debitur terdampak Covid-19. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat 4 POJK 11/POJK.03/2020 untuk perbankan dan Pasal 11 ayat 2 POJK 14/POJK.05/2020 untuk lembaga jasa keuangan non bank. Dengan adanya kewenangan setiap lembaga keuangan membuat pedoman masing-masing, maka tidak menutup kemungkinan bahwa prosedur, kriteria debitur terdampak, dan skema restrukturisasi kredit di setiap lembaga jasa keuangan akan berbeda-beda praktiknya. Selain masalah belum diterapkannya restrukturisasi kredit di beberapa lembaga keuangan, masyarakat juga mengeluhkan bahwa restrukturisasi kredit yang ditawarkan hanya memperpanjang waktu pembayaran dan menurunkan jumlah cicilan kredit. Kalau ditotalkan jumlah yang harus dibayarkan justru bertambah karena bunga kredit tetap sama (tidak berkurang).

Sektor perbankan memiliki kedudukan sentral terhadap perkembangan perekonomian suatu negara. Hal ini tidak lepas dari peran strategis bank sebagai lembaga intermediasi melalui penyaluran kredit. Bank mempunyai tujuan utama dalam transaksi berupa meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dengan memfasilitasi masyarakat untuk menghimpun dana berbentuk simpanan. Simpanan tersebut dapat disalurkan kepada masyarakat lain berbentuk kredit atau lainnya.<sup>13</sup> Dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai penyalur dana masyarakat (*financial intermediary*), bank memiliki fasilitas berupa kredit. Fasilitas kredit merupakan produk bank yang paling diminati oleh masyarakat dalam upaya memenuhi kebutuhan. Masyarakat dalam kegiatan pengembangan usahanya memerlukan dana tambahan. Kredit yang disalurkan oleh bank tersebut dimaksudkan untuk memberikan tambahan dana, sehingga dapat memberikan keuntungan bagi kedua pihak. Keseluruhan aktivitas ini dilakukan sebagai upaya membantu percepatan pemerataan pertumbuhan ekonomi hingga dapat mencapai ke arah peningkatan taraf hidup rakyat banyak.<sup>14</sup>

Fasilitas kredit dapat memberikan keuntungan, namun perkembangan ekonomi dipengaruhi oleh kondisi global yang penuh dengan ketidakpastian. Sesuatu yang diharapkan dapat berjalan dengan lancar, dapat terhambat oleh karena kondisi tertentu yaitu wabah *Coronavirus Disease 2019*. Hingga akhirnya, Presiden Republik Indonesia menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional, pada poin nomor 1 (satu) Keputusan tersebut menyimpulkan bahwa Covid-19 yang termasuk dalam bencana non alam merupakan bencana nasional. Pandemi Covid-19 memberikan dampak besar pada seluruh sektor kehidupan masyarakat. Sektor ekonomi merupakan salah satu yang paling besar merasakan dampak dari pandemi ini. Sebagai upaya untuk menahan laju penyebaran Covid-19, pemerintah menciptakan

---

<sup>13</sup>Dhevi Nayasari Sastradinata dan Bambang Eko Muljono. "Analisis Hukum Relaksasi Kreadit Saat Pandemi Corona Dengan Kelonggaran Kredit Berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020", *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, Volume 4 Nomor 2 Desember 2020. hlm. 613.

<sup>14</sup>*Ibid.*

kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Selama kebijakan tersebut berlangsung hampir seluruh aktivitas masyarakat berhenti dan akibatnya berdampak besar pada kinerja ekonomi. Ketua Tim Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional, Airlangga Hartarto menjelaskan terjadi kontraksi terhadap perekonomian Indonesia dan pertumbuhan berkurang sebesar 5,32 persen. Bank Indonesia memberikan prediksi bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun ini akan tertekan di level 2,1 persen, sedangkan dalam kondisi normal mampu tumbuh mencapai 5,02 persen.<sup>15</sup>

Sebagai akibat dari penurunan pertumbuhan ekonomi, hal ini berimbas juga kepada sektor perbankan. Menurut data OJK sejak Maret 2020, terjadi peningkatan jumlah kredit bermasalah. Golongan debitur yang sudah menunggak minimal 1-2 bulan (Kredit Kol-2) naik tajam menjadi 27,3 persen. Jumlah golongan kredit tidak lancar (Kol-3) dan golongan kredit macet (Kol-5) mengalami kenaikan sebesar 19,10 persen. Salah satu bentuk dari menurunnya sektor ekonomi tersebut, banyak anggota masyarakat termasuk debitur Bank yang kehilangan mata pencahariannya, sehingga sulit mendapatkan tambahan penghasilan agar dapat memenuhi prestasi mereka kepada Bank. Tidak dapat dipungkiri, dalam penyaluran kredit bank harus siap menghadapi risiko kredit yang menyebabkan kredit tersebut menjadi bermasalah. Agar dapat selalu dipercaya oleh masyarakat, maka pengukuran tingkat kesehatan perlu dilakukan oleh seluruh bank. Penilaian tingkat kesehatan bank digunakan untuk mengetahui apakah bank tersebut dalam kondisi yang sangat sehat, sehat, cukup sehat, kurang sehat, atau tidak sehat. Dari hasil penilaian tingkat kesehatan tersebut, dapat digunakan sebagai dasar untuk mengambil kebijakan yang berhubungan dengan kinerja bank di masa yang akan datang dan untuk mengevaluasi kinerja bank dalam menerapkan prinsip kehati-hatian, kepatuhan terhadap ketentuan risiko yang berlaku dan manajemen risiko.

Sistem penilaian tingkat kesehatan bank mengacu pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.4/POJK.03/2016 menggunakan metode RGEC (*Risk Profile, Good Corporate Governance, Earnings, Capital*). Krisis keuangan mendorong perlunya peningkatan efektivitas penerapan manajemen risiko dan GCG (*Good Corporate Governance*) agar bank mampu mengidentifikasi permasalahan secara lebih dini, melakukan tindak lanjut perbaikan yang sesuai dan lebih cepat, serta menerapkan GCG dan manajemen risiko yang lebih baik sehingga bank lebih tahan lama dalam menghadapi krisis.

Pada umumnya kegiatan usaha bank mengandung banyak risiko, oleh karenanya usaha perbankan harus diatur secara ketat. Perbankan yang tidak diimbangi dengan penerapan manajemen risiko yang memadai dapat menimbulkan berbagai permasalahan mendasar pada bank maupun terhadap sistem keuangan secara keseluruhan. Ketika persetujuan pengembalian kredit mengalami risiko kegagalan, keadaan tersebut merupakan situasi kredit bermasalah atau

---

<sup>15</sup> Bank Indonesia, Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia, 2020.

*Non Performing Loan* (selanjutnya disebut dengan NPL). NPL merupakan tolak ukur kemampuan manajemen bank untuk mengelola kredit bermasalah yang dikeluarkan oleh bank, apabila NPL semakin tinggi, maka kualitas kredit bank akan semakin buruk dan menyebabkan jumlah kredit bermasalah bertambah besar.

Peningkatan NPL yang dialami perbankan nasional mengakibatkan bank kehilangan kemampuannya untuk menghasilkan laba yang optimum dari kegiatan operasional bank. Dana operasional bank diputar dalam bentuk kredit. Namun, akibat penyebaran Covid-19 jumlah kredit bermasalah meningkat. Dengan adanya kredit yang bermasalah tidak hanya menurunkan pendapatan bank, tetapi juga dapat mempengaruhi jumlah dana operasional dan likuiditas keuangan bank, sehingga mengganggu kesehatan bank dan akhirnya berujung pada kerugian nasabah penyimpan dana. Agar dapat bertahan, bank harus mempertahankan tingkat profitabilitas serta tingkat likuiditas bank. Kedua hal tersebut terkait dengan kemampuan bank untuk menjalankan kewajibannya kepada para pihak yang sewaktu-waktu berkehendak untuk mencairkan atau menarik simpanannya, hal ini ditujukan agar bank tersebut dapat menjaga kepercayaan dari masyarakat.

Pemberian restrukturisasi kredit sebenarnya lebih bertumpu kepada hasil kesepakatan negosiasi antara bank dan debitur untuk menentukan mekanisme restrukturisasi kreditnya, yang bisa mengakomodir setiap kepentingan dari masing-masing pihak secara ekonomi dan bisnis. Sementara peran pemerintah hanya sebatas membuat payung hukum untuk mengizinkan lembaga jasa keuangan untuk melakukan restrukturisasi kredit, akan tetapi tidak bisa memaksa lembaga keuangan memberikan restrukturisasi kredit sebagaimana harapan masyarakat, karena pemerintah menyadari kemampuan pemerintah untuk memberikan insentif kepada lembaga jasa keuangan juga terbatas. Kalau hanya bertumpu pada hasil kesepakatan kedua belah pihak antara kreditur dan debitur, maka tanpa payung hukum dari POJK pun penulis menilai hal itu bisa saja dilakukan. Karena disetiap perjanjian kredit sudah ada klausula *force majeure* yang dapat menjadi dasar para pihak untuk melakukan restrukturisasi atau penundaan kewajiban debitur.

Kebijakan model dalam penentuan skema restrukturisasi kredit ataupun bank tidak mengeluarkan kebijakan restrukturisasi, akan berdampak bagi debitur yang tidak memiliki penghasilan atau penghasilannya yang hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari saja. Hal ini akan mengakibatkan debitur gagal bayar dan mengakibatkan bank akan melakukan eksekusi terhadap barang jaminan debitur, seperti misalnya meminta *debt collector* untuk menarik kendaraan jaminan debitur. Meskipun sudah ada larangan sementara OJK kepada *debt collector* untuk menarik kendaraan selama masa wabah Covid-19, masih ada masyarakat yang menerima ancaman penarikan oleh *debt collector* karena mengalami kesulitan pembayaran kredit. Hal ini tentu saja terjadi, karena OJK masih belum menerbitkan peraturan terkait larangan tersebut

dan diharapkan regulasi yang akan dikeluarkan tidak lagi membuat masyarakat sebagai debitur maupun nasabah kehilangan kepercayaan kepada perbankan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2020 tentang Program Pemulihan Ekonomi Nasional, pemerintah dapat menempatkan dana dengan suku bunga tertentu di bank domestik, yang disebut bank partisipan, yang memberikan restrukturisasi pinjaman dan memberikan pinjaman tambahan kepada bisnis untuk memberikan lebih banyak likuiditas kepada bank. Likuiditas bank-bank Indonesia akan tetap terkendali meskipun terdapat risiko ekonomi yang dibawa oleh pandemi COVID-19 dan program restrukturisasi pinjaman yang menunda pembayaran kredit, kata para ekonom. Direktur Fitch Ratings untuk bank, Gary Hannify, mengatakan 12 bank terbesar di Indonesia memiliki likuiditas yang cukup sebagaimana tercermin dalam rasio cakupan likuiditas sekitar 180 persen pada akhir 2019, menambahkan bahwa industri tersebut memiliki persyaratan likuiditas minimum di atas 100 persen dalam beberapa tahun terakhir. Rasio cakupan likuiditas adalah persyaratan di mana bank harus memiliki sejumlah aset likuid berkualitas tinggi yang cukup untuk mendanai arus kas keluar selama 30 hari<sup>16</sup>.

### **Politik Hukum Pengaturan Mengenai Tindakan Pencegahan *Non Performing Loan* pada Perbankan dalam Masa Krisis Covid-19 di Indonesia yang Berkepastian Hukum Melalui Pendekatan Konsep Bifurkasi Hukum.**

Restrukturisasi Kredit menurut PBI (Peraturan Bank Indonesia) adalah upaya perbaikan yang dilakukan Bank dalam kegiatan perkreditan terhadap debitur yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya pada Bank. Restrukturisasi dapat dilakukan dalam berbagai cara, serta dapat dilakukan pada saat kredit belum termasuk kriteria *Non Performing Loan*. Restrukturisasi kredit bertujuan untuk penyelamatan kredit sekaligus menyelamatkan usaha debitur agar kembali sehat. Restrukturisasi kredit dapat dilakukan apabila Bank mempunyai keyakinan bahwa debitur masih mempunyai prospek usaha yang baik, dan mampu memenuhi kewajibannya setelah kreditnya direstrukturisasi.

Bahwa di dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Kebijakan *Countercyclical* sendiri tidak ada pengaturan mengenai sanksi yang dapat diberikan terhadap pelanggar ketentuan Peraturan OJK. Akan tetapi dalam hal ini perlu dipahami bahwa UU OJK selain merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai lembaga jasa keuangan, tujuan utama dari UU OJK yang sebenarnya adalah untuk memuat ketentuan tentang organisasi dan tata kelola (*governance*) dari lembaga yang memiliki otoritas pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan, yang mana dalam hal ini adalah OJK.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) memiliki kewenangan untuk mengawasi dan memberikan

---

<sup>16</sup> <https://www.thejakartapost.com/news/2020/05/12/indonesian-banks-have-sufficient-liquidity-desthough-loan-restructuring-pandemic-economists.html>.

sanksi kepada lembaga keuangan atau Perbankan yang mempersulit debitur terdampak virus corona untuk mendapatkan restrukturisasi kredit atau tidak mematuhi Peraturan OJK Nomor 11/POJK.03/2020 Tentang Stimulus Perekonomian Nasional. Hal ini untuk memberi perlindungan hukum kepada debitur sebagai konsumen, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.<sup>17</sup> Diperlukan suatu aturan hukum yang bersifat mengikat umum dan memiliki kemampuan untuk mengatur dan memberikan sanksi (*to regulate and the power to impose sanction*). Jenis Sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:<sup>18</sup>

- a. Sanksi *reparatoir*, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *dwangsom*;
- b. Sanksi *punitif*, artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif;
- c. Sanksi *regresif*, adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

Pasalnya, masing-masing bank mempunyai kebijakan tersendiri dalam menjalankan POJK tersebut. Misalnya, terdapat bank yang menawarkan opsi pembayaran terhadap bunga saja, pokok tidak perlu dibayar dulu, akan tetapi kemudian hari bunga dan pokok terhitung normal kembali. Ada juga bank yang menawarkan perhitungan bunga dipotong saat ini, lalu sisanya dijadikan hutang kembali, sehingga ke depan pokok dan bunga normal ditambah hutang bunga. Kebijakan tersebut, tidak menunjukkan keringanan karena akan membebani di kemudian hari. Seharusnya Kreditur melaksanakan restrukturisasi bagi debitur yang terdampak corona dan memberikan keringanan sesuai kemampuan masing-masing debitur. Penawaran yang baik dalam rangka restrukturisasi adalah seperti contoh memberikan penundaan bunga dan pokok selama 1 (satu) tahun, atau memberikan penundaan pilihan pokok atau bunga, yakni jika bunga yang dibayar maka kemudian hari hanya membayar pokok saja, karena bunga sudah dibayarkan sebelumnya, sehingga ke depan tidak membebani.<sup>19</sup>

Kondisi debitur yang terkena dampak antara lain, (a) debitur yang terkena dampak penutupan jalur transportasi dan pariwisata dari dan ke negara lain yang telah terdampak COVID-19 serta *travel warning* beberapa negara. (b) debitur yang terkena dampak dari penurunan volume ekspor impor secara signifikan akibat keterkaitan *supply chain* dan perdagangan dengan perusahaan-perusahaan dari negara lain yang telah terdampak COVID-19. (c) Debitur yang terkena dampak terhambatnya proyek pembangunan infrastruktur karena terhentinya pasokan bahan

---

<sup>17</sup> <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200416141728-78-494172/ojk-didesak-sanksi-bank-yang-persulit-penundaan-cicilan> diakses pada 12 Februari 2021.

<sup>18</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* PT. Raja Grafindo, Jakarta: 2006, hlm. 319.

<sup>19</sup> *Ibid.*

baku, tenaga kerja, dan mesin dari negara lain yang telah terdampak COVID-19.

Perlunya interpretasi mengenai kondisi *force majeure* oleh pihak bank kepada pihak nasabah seringkali menyulitkan pihak debitur untuk pengajuan relaksasi pengajuan kredit, sehingga seringkali terjadi pertentangan kepentingan antara debitur yang meminta haknya terkait dengan kebijakan relaksasi pembayaran kredit berhadapan dengan ketentuan kepatuhan dari OJK maupun kebijakan Bank yang wajib menjalankan prinsip kehati-hatian meskipun dalam kondisi pandemik saat ini. Politik hukum pembentukan hukum dalam hukum positif inilah yang menyebabkan tidak efektifnya peraturan mengenai kebijakan relaksasi kredit maupun pencegahan *Non Performing Loan* ketika berhadapan dengan Politik Hukum dalam norma yang dibentuk oleh Otoritas Pengawas Bank maupun *self regulation* bank itu sendiri berdasarkan prinsip Kehati-hatian.

Dalam proses reformulasi, penulis melakukan proses absorpsi dengan menyempurnakan teori *chaos* dari Charles Shampford dalam *The Disorder of Law*, yang diawali dengan munculnya kekurangan dalam teori *chaos* ketika menemukan ketidak sepahaman dengan aliran positivisme yang mengandalkan sebuah system hukum yang rasional, dan untuk itulah diperlukan sandaran rasionalitas dalam bangunan teorinya pada teori sistem. Penulis mendasari pembentukan konsep ini diawali pengertian titik bifurkasi, yaitu titik percabangan dua adalah fenomena dimana sebuah sistem terbagi ke dalam dua kemungkinan akibat perubahan kecil pada sebuah parameter. Teori bifurkasi membicarakan tentang perubahan struktur orbit dari system persamaan diferensial/ dinamik kontinu seiring dengan perubahan nilai parameter dimana terdapat sebuah fase yang dihadapkan pada dua pilihan dan pada sampai pada sebuah titik ketika pilihan itu akan ditentukan jalan mana yang harus diambil sebagai dasar dalam pengambilan kebijakan yang lebih baik<sup>20</sup>. Kemungkinan jalan yang akan diambil tadi, adalah kondisi *chaos* dan stabil. Meski menurut Charles shampford *chaos* adalah keteraturan dalam sebuah ketidakaturan yang terjadi dan tidak ada kepastian. Termasuk kondisi pandemik saat ini sebagai penyebab munculnya *chaos* dalam keadaan ekonomi. Bahkan ada prediksi menjadi penyebab munculnya resesi ekonomi di Indonesia.

Dalam teori ini sebuah kaidah atau norma hukum berada pada sebuah pilihan persimpangan dan pilihan-pilihan yang akan menentukan perubahan-perubahan keadaan pada sebuah titik. Inilah disebut sebagai percabangan norma atau kaidah. Kaidah-kaidah yang tidak akan pernah kita ketahui akan menyebabkan *chaos* akibat banyaknya anasir-anasir non hukum yang mewarnai perancangannya atau kaidah-kaidah yang menyebabkan kestabilan namun menyebabkan ketidakstabilan pada akhirnya karena kesalahan di tataran norma empiric termasuk munculnya kondisi pandemik. Politik hukum akan menentukan kebijakan yang akan dipilih inilah yang menyebabkan bifurkasi hukum, padahal sebuah kondisi membutuhkan penerapan salah satu norma yang akan dipilih terutama di bidang relaksasi perkreditan yang akan menyelamatkan kondisi keuangan debitur namun di sisi lain dapat mengganggu tingkat kesehatan bank melalui

---

<sup>20</sup>Rubono Setiawan, "Bifurkasi Hopf Dalam Model Epidemi Dengan Waktu Tundaan Diskret", *Jurnal Phytagoras*, Vol. 5, No. 1, Juni 2009, hlm. 54-55.

meningkatnya Loan at Risk (LAR).

Penulis tidak mengkhawatirkan kondisi chaos yang akan terjadi akibat pandemic COVID-19, namun perjalanan politik hukum dalam pengundangan beberapa peraturan oleh otoritas dan pemerintah bagi bank hingga titik ini membuat kebingungan dan menyita semua hal karena belum ditentukan prioritas melalui kebijakan yang tegas, meski sebuah norma hukum yang tidak menyebabkan *chaos* tidak akan terbentuk kaidah yang baik. Beberapa memilih untuk terpasung rapat dalam titik bifurkasi hukum tadi dengan munculnya kebijakan yang tumpang tindih atau terkesan berubah-ubah. Sebagian memilih untuk statis dalam suatu kondisi bukan karena titik bifurkasi hukum sangat nyaman namun karena bank lebih memilih untuk tidak mengambil resiko (alasan menjaga LAR). Maka sebaiknya sebuah pengaturan dan kebijakan bagi perbankan dalam kondisi pandemik akan baik apabila memilih salah satu percabangan kondisi regulasi meski menimbulkan *chaos*.

## **PENUTUP**

Politik Hukum Pengaturan Pencegahan *Non Performing Loan* dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan bahwa Otoritas Jasa Keuangan (OJK) telah menerbitkan kebijakan restrukturisasi kredit bagi debitur atau nasabah jasa keuangan yang terkena dampak langsung dan tidak langsung virus Corona, sebagai bentuk keringanan terhadap nasabah sekaligus menjaga kesehatan industri jasa keuangan. Aturan ini tercantum dalam POJK Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan Countercyclical Dampak Penyebaran Coronavirus Disease 2019 (Covid-19). Melalui aturan itu nasabah dapat mengajukan restrukturisasi kredit melalui berbagai skema seperti penangguhan waktu pembayaran hingga penurunan pembayaran bunga dan utang pokok. Kesepakatan restrukturisasi tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan kesanggupan dua pihak yaitu debitur dan lembaga jasa keuangan seperti bank dan perusahaan pembiayaan. Namun, restrukturisasi kredit ini belum menyelesaikan persoalan. Salah satu persoalan yang muncul selanjutnya yaitu sulitnya mencari titik temu antara debitur dan lembaga jasa keuangan. Hal ini karena debitur tidak mampu menyanggupi opsi restrukturisasi kredit yang ditawarkan oleh bank. Politik Hukum pengaturan tindakan pencegahan *Non Performing Loan* dalam bentuk kebijakan yang diterbitkan oleh Pemerintah, Bank Indonesia, dan Otoritas Jasa Keuangan bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara tingkat kesehatan bank dengan kondisi ekonomi masyarakat. Pemerintah dan otoritas perbankan telah mengeluarkan Stimulus I dan II dalam bentuk kebijakan untuk mengantisipasi instabilitas ekonomi, yakni kebijakan *procyclical* dan *countercyclical*. Kebijakan tersebut harus didukung oleh pemerintah melalui stimulus fiskal yang menjaga stabilitas ekonomi masyarakat dan *Loan at Risk* (LAR) untuk menjaga kesehatan bank.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 2020.

Buku Saku Otoritas Jasa Keuangan, 2015.

Crayton, Lisa A, Jeanne Nagle, *Recession: What It Is and How It Works Economics in the 21st Century*. Enslow Publishing, LLC, 2015.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* PT. Raja Grafindo, Jakarta: 2006.

### Jurnal

Henny Juliani, "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020", *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 3 Issue 2. 2020.

Marulak Pardede, "Efektivitas Pengawasan Perbankan dalam Perbankan Indonesia", *Jurnal Hukum Bisnis* Vol. 15. 2001.

Paramita Prananingtyas, "Analisa Yuridis Tugas Komite Stabilitas Sistem Keuangan Dalam Pencegahan Krisis Sistem Keuangan di Indonesia" *Diponegoro Private Law Review* Vol. 1 No. 1. 2017.

Dhevi Nayasari Sastradinata, dan Bambang Eko Muljono, "Analisis Hukum Relaksasi Kreadit Saat Pandemi Corona Dengan Kelonggaran Kredit Berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020". *Jurnal Sains Sosio Humaniora* Volume 4 Nomor 2.

### Peraturan Perundang-undangan

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020.

POJK Nomor 48/POJK.03/2020 Tentang Perubahan atas POJK Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Coronavirus Disease* 2019.

POJK Nomor 4 /POJK.03/2016 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 17/22/pbi/2015 tentang Kewajiban Pembentukan *Countercyclical Buffer*.

### Sumber Lain

<https://www.bi.go.id/id/ssk/Instrumen-Makroprudensial/Countercyclical-Buffer/Contents/default.aspx>, diakses pada 6 September 2020.

Mochamad Januar Rizki. Masalah di Balik Restrukturisasi Kredit Debitur dan Lembaga Jasa Keuangan. diakses melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e97147370534/masalah-di-balik-restrukturisasi-kredit-debitur-dan-lembaga-jasa-keuangan?page=all>, 6 September 2020.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eccde334c1a2/dampak-pandemi-mesti-diantisipasi-dalam-kebijakan-hukum?page=all> diakses pada 20 Oktober 2020.

<https://www.kompas.com/tren/read/2020/09/04/071000865/indonesia-di-ambang-resesi-apa-dampaknya-pada-masyarakat-?page=all> diakses pada 21 Oktober 2020.

<https://www.kompasiana.com/azzimar/5f3a14cb097f366b8e01e983/kondisi-perekonomian-indonesia-di-tengah-pandemi-Covid-19> diakses pada 21 Oktober 2020.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ad67dbecd41/amanat-uu-ppksk--ojk-ingatkan-bank-sistemik-sampaikan-rencana-aksi/> diakses pada 15 Februari 2021.