



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 102/PUU-XVIII/2020**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,**

**[1.1]** Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama : **PT. Bank Perkreditan Rakyat Lestari Bali**, yang diwakili oleh Pribadi Budiono selaku Direktur Utama.

Alamat : Jalan Teuku Umar Nomor 110 Denpasar, Kecamatan Denpasar Barat, Provinsi Bali.

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 020/SLO/IX/2020 bertanggal 24 September 2020 memberi kuasa kepada **I Made Sari, S.H., M.H., I Gede Astawa, S.H., Ni Nyoman Yuniariani, S.H., I Nyoman Yudara, S.H., I Wayan Gede Mardika, S.H., M.H., Ni Kadek Darmayanti, S.H.** dan **Kadek Eddy Pramana, S.H.**, kesemuanya adalah Advokat pada Kantor Advokat & Konsultan Hukum I Made Sari & Rekan (Sari Law Office), yang beralamat di Pertokoan Sari Winangun Blok T Nomor 8, Jalan Gunung Tangkuban Perahu Nomor 54A, Denpasar, Bali, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan Pemohon;  
Mendengar keterangan Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;

Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan;

Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;

Membaca kesimpulan Pemohon, Presiden, Pihak Terkait Bank Indonesia, dan Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan.

## **2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 5 November 2020 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 6 November 2020, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 228/PAN.MK/2020 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) pada tanggal 12 November 2020 dengan Nomor 102/PUU-XVIII/2020, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 9 Desember 2020, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Permohonan Pemohon dilakukan sebagaimana diatur dalam:

1. UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi:

**“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili** pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...”

2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi selanjutnya disebut UU MK, Pasal 10 ayat (1) huruf a yang berbunyi:

**“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili** pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (Bukti tambahan P-22).

3. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 29 ayat (1) huruf a yang berbunyi: **“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili** pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (Bukti P-4).

4. Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang selanjutnya disebut UU P3, Pasal 9 ayat (1) yang berbunyi:
- “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, **pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi**”; (Bukti P-5).
5. Bahwa Pemohon mengajukan permohonan pengujian **Pasal 12A ayat (1) UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan** yang berbunyi: *“Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun diluar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan Kuasa Menjual diluar lelang dari pemilik agunan dalam hal nasabah debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada Bank dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya”* terhadap:
- a. **Pasal 28D ayat (1) UUD 1945** yang berbunyi: (1) *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”*.
  - b. **Pasal 28H ayat (2) UUD 1945** yang berbunyi: (2) *“setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”*.
  - c. **Pasal 33 ayat (4) UUD 1945** yang berbunyi: (4) *“Perekonomian Indonesia berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional”*.
6. Bahwa oleh karena objek permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusional materi muatan dalam UU Perbankan Pasal 12A ayat (1) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia **berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian ini pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.**

## II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Adapun yang menjadi dasar permohonan Pemohon adalah dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. **UU MK Pasal 51 ayat (1)** yang berbunyi:

- (1) “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
- a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. **badan hukum publik atau privat;** atau
  - d. **lembaga** negara”.

Bahwa Pemohon adalah badan hukum Indonesia yang berbentuk Perseroan Terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Perseroan Terbatas, telah disahkan sebagai badan hukum berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia, sehingga Pemohon berstatus sebagai **subyek hukum badan hukum privat yang memiliki kedudukan hukum menjalankan kegiatan usaha dibidang perbankan yang berbentuk Bank Perkreditan Rakyat Lestari Bali**; sehingga menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf c UU MK Pemohon memiliki hak konstitusional untuk mengajukan permohonan *a quo*. Menurut *Theori Fictie* dari Von Savigny menyatakan bahwa badan hukum semata-mata buatan negara saja. Badan hukum itu hanyalah fiksi, yakni sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi orang menghidupkannya dalam bayangan sebagai subyek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum seperti manusia. Dengan demikian pengertian “segala warga Negara” dapat dipersamakan dengan badan hukum privat.

2. **Putusan Mahkamah Konstitusi** No. 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, yang memberikan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK, harus memenuhi lima syarat yaitu:

- a. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945. **Bahwa hak konstitusional Pemohon dijamin dalam konstitusi** yaitu UUD 1945 Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 33 ayat (4), sehingga Pemohon mempunyai hak untuk mengajukan *Judicial Review*.

- b. Bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji. Dengan berlakunya Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan, lembaga pelaksana undang-undang yaitu Bank Indonesia (BI) kemudian diganti oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) selanjutnya disebut BI/OJK; dengan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan Republik Indonesia selanjutnya disebut DJKN yang dapat menafsirkan frasa “Bank Umum” pada pasal dalam undang-undang perbankan tersebut dengan penafsiran yang masing-masing berbeda dan tidak ada kesamaan serta tidak ada kepastian hukum, yang berakibat merugikan salah satu pihak khususnya terhadap masalah pengambilalihan agunan melalui lelang yang berakibat disatu pihak Bank Perkreditan Rakyat oleh BI/OJK diperbolehkan mengambilalih agunan melalui lelang agunan, sama dengan Bank Umum, sedangkan di pihak lain DJKN melarang; maka **dengan terjadinya dua tafsir yang berbeda, hak konstitusional Pemohon yaitu hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama untuk menyelesaikan kredit macet demi kelangsungan kegiatan usahanya dengan cara mengambilalih agunan melalui lelang yang tidak ada peminatnya dihambat dan ditolak oleh kantor lelang sebagai pelaksana dari DJKN dirampas, sehingga menimbulkan kerugian ekonomi yaitu Pemohon selaku Bank Perkreditan Rakyat tidak dapat menyelesaikan kredit macet sehingga menjadi terkatung-katung.** Kerugian konstitusional Pemohon dan juga kerugian yang dialami banyak Bank Perkreditan Rakyat lain yang ada di Indonesia terjadi akibat berlakunya UU Perbankan yang dapat ditafsirkan dengan dua tafsir yang berbeda dan saling berlawanan.
- c. Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi. Bahwa dengan frasa “Bank Umum” yang dapat ditafsirkan dua tafsir yang berbeda; **sehingga setiap kali diadakan pelaksanaan lelang oleh Kantor Lelang Negera Pemohon ditolak sebagai calon peserta pembeli lelang agunan nasabahnya, akibatnya Pemohon tidak**

dapat menyelesaikan kredit macetnya pada saat peminat pembeli lelang tidak ada, dengan penalaran yang wajar sudah dapat dipastikan menimbulkan kerugian yang nyata dan aktual yang juga berpotensi mengalami masalah likuiditas keuangan bank. Pemohon pernah mencoba mengajukan permohonan untuk dapat mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya melalui lelang ke DJKN agar Pemohon dapat menyelesaikan kredit yang macet, akan tetapi tidak mendapat kepastian jawaban. (Bukti P-6)

- d. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji. Bahwa **apabila Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan pada frasa “Bank Umum” tidak ditafsirkan dengan dua tafsir yang berbeda antara Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat, maka kredit macet yang terkatung-katung pada salah satu pihak bank tidak akan terjadi, karena semua bank akhirnya dapat menyelesaikan kredit macetnya.** Sehingga disini tampak jelas adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Bahwa **apabila permohonan Pemohon dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi maka kerugian salah satu pihak tidak akan terjadi, tidak akan terjadi multi tafsir, Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat akan mendapatkan hak atas perlakuan yang sama sebagai subyek hukum badan hukum privat, yaitu sama-sama dapat mengambil alih agunan nasabah debitur macet melalui lelang, untuk penyelesaian kredit macet melalui lelang yang tidak ada calon peminat pembeli lelang.**

### III. ALASAN PERMOHONAN (POSITA)

1. Bahwa **objek permohonan** *a quo* adalah berkenaan dengan pengujian materiil, yaitu pengujian terhadap materi muatan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan terhadap pemaknaan frasa **“Bank Umum”** yang selengkapnya berbunyi: “Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik

melalui pelelangan maupun diluar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan Kuasa Menjual diluar lelang dari pemilik agunan dalam hal nasabah debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada Bank dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya”, adalah **bertentangan dengan UUD 1945 yang dapat diuraikan sebagai berikut:**

- a. **Pertentangan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, BAB XA tentang Hak Asasi Manusia** yang berbunyi:

“(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Bahwa Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan yang dapat ditafsirkan dengan dua tafsir yang berbeda (ambigu) dan saling bertentangan oleh lembaga pelaksana UU Perbankan yaitu BI/OJK versus DJKN dimana disatu pihak Bank Indonesia dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/26/PBI/2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat, Pasal 1 angka 10 menyebutkan: **“Agunan yang diambil alih (AYDA) adalah asset yang diperoleh BPR dalam rangka penyelesaian kredit, baik melalui pelelangan,** atau diluar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual diluar lelang dari pemilik agunan dalam hal debitur telah dinyatakan macet, dengan kewajiban untuk segera dicairkan kembali” (Bukti P-16), yang selanjutnya juga diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan disingkat POJK, POJK No. 33/POJK.03/2018, Tanggal 27 Desember 2018, Pasal 1 Angka 11 yang berbunyi: **“Agunan yang diambil alih yang selanjutnya disebut AYDA adalah asset yang diperoleh BPR untuk penyelesaian kredit, baik melalui pelelangan,** atau diluar pelelangan berdasarkan penyerahan sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual diluar lelang dari pemilik agunan, dalam hal Debitur telah dinyatakan macet” (Bukti P-13); sedangkan dipihak lain oleh DJKN dengan Surat Penegasan

Direktorat Jendral Kekayaan Negara, Direktorat Lelang, Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nomor S-407/KN.7/2012 Tanggal 12 April 2012, yang ditujukan kepada Yth. 1. Para Kepala Kanwil DJKN, 2. Para Kepala KPKNL di seluruh Indonesia, Sifat: Penting, Hal: Penegasan Terkait Pembeli Yang Akan Ditunjuk Kemudian Oleh Bank Umum Selaku Kreditur Atas Obyek Agunannya, yang berbunyi: *“Dalam rangka memberi kepastian dalam lelang untuk pihak lain yang akan ditunjuk kemudian (Acte de command) dengan ini di sampaikan hal – hal sebagai berikut : 1. Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan mengatur bahwa: **Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun diluar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan Kuasa Menjual diluar lelang dari pemilik agunan dalam hal nasabah debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada Bank dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya**”* (Bukti P-12). Dua tafsir yang berbeda yang dimaksud adalah antara Lembaga pelaksana UU Perbankan yaitu BI/OJK yang memberikan penafsiran bahwa Bank Perkreditan Rakyat diperbolehkan mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya melalui lelang sama dengan Bank Umum, sedangkan DJKN melarang Bank Perkreditan Rakyat yang hanya mengizinkan Bank Umum saja; padahal tidak ada aturan sama sekali dalam undang-undang maupun peraturan yang lainnya yang membedakan atau melarang Bank Perkreditan Rakyat mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya melalui lelang agunan. Yang membedakan Bank Umum dengan Bank Perkreditan Rakyat adalah hanya yang terkait dalam hal kegiatan memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran saja, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 dan Pasal 1 angka 4 UU Perbankan; perbedaan yang demikian adalah perbedaan ruang lingkup usaha yang merupakan hak kebebasan masing-masing subyek hukum, bukan perbedaan sebagai hak yang bersifat asasi, sehingga perbedaan perlakuan tersebut tidak patut, tidak adil dan tidak simetris. Frasa “Bank Umum” dalam pasal 12A ayat (1) UU Perbankan adalah norma yang ambigu



yang mengakibatkan hak konstitusional Pemohon **dirampas, yaitu pengakuan atas hak-hak asasi sebagai subyek hukum badan hukum privat** sebagaimana dijamin dalam konstitusi, dalam melaksanakan kegiatan usaha ekonomi perbankan sama dengan Bank Umum. Pemohon juga kehilangan hak atas jaminan kepastian perlindungan hukum, karena Pasal 12A ayat (1) norma yang ambigu yang dapat merampas hak atas jaminan kepastian perlindungan hukum untuk mengambil alih agunan melalui lelang yang mengancam kelancaran kelangsungan kegiatan usaha Pemohon. Pemohon juga dirugikan karena **diperlakukan tidak adil dalam mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya yang semestinya diperlakukan sama dengan Bank Umum dan tidak berbeda didepan hukum** oleh negara, padahal sama-sama sebagai bank dan dalam satu payung hukum yang sama sebagaimana diatur dalam UU Perbankan Pasal 1 angka 2 UU Perbankan berbunyi: *“Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak”*. Tujuan pengambil alihan agunan baik oleh Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 12A ayat (1) yang berbunyi: *“Pembelian agunan oleh bank melalui pelelangan dimaksudkan untuk membantu bank agar dapat **mempercepat penyelesaian kewajiban Nasabah Debiturnya**. Dalam hal bank sebagai pembeli agunan Nasabah Debiturnya, status bank adalah sama dengan pembeli bukan bank lainnya.”* Pengambilalihan agunan adalah untuk mempercepat penyelesaian kredit macet melalui lelang dalam lelang agunan yang tidak ada peserta pembeli lelang yang berminat yang dilaksanakan secara sah oleh kantor lelang, agar likuiditas tidak terganggu. Dengan adanya penafsiran yang berbeda-beda juga merugikan Pemohon dari perlakuan ketidakadilan, pembeda-bedaan perlakuan meskipun subyek hukum yang sama, maka oleh karenanya dipandang perlu pasal tersebut diuji untuk menghindari kekeliruan dalam penafsiran dan pemaknaannya karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1)

UUD 1945.

- b. **Pertentangan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan dengan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, BAB XA tentang Hak Asasi Manusia** yang berbunyi: “*setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus.*” untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan pada frasa “Bank Umum” yang berakibat dapat ditafsirkan berbeda-beda atau multitafsir dalam perlakuannya terhadap subyek hukum badan hukum privat yang mempunyai katagori yang sama antara Pemohon sebagai Bank Perkreditan Rakyat dengan Bank Umum, berakibat salah satu pihak yaitu Pemohon **hak asasinya dirampas yaitu hak untuk memperoleh kesempatan yang sama yaitu untuk ikut sebagai peserta lelang agunan atas kredit macet nasabahnya , dan hak atas manfaat yang sama yaitu sama-sama berhak dapat memanfaatkan untuk mengambil alih agunan melalui lelang agunan nasabahnya, agar sama seperti Bank Umum, sehingga tidak terjadi pemanfaatan kesempatan dan manfaat yang tidak adil yang hanya mengorbankan Bank Perkreditan Rakyat dalam penyelesaian kredit macet**, sehingga tujuan untuk mencapai persamaan dan keadilan sesama pelaku usaha perbankan yang sah di Indonesia menjadi ilusi. Menurut pendapat John Rawls ada 3 (tiga) prinsip keadilan, yang sering dijadikan rujukan oleh beberapa ahli yakni: Prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty of principle*), Prinsip perbedaan (*differences principle*), Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*). Dengan demikian frasa “Bank Umum” Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan dipandang perlu dan patut untuk diuji untuk menghindari kekeliruan dalam penafsiran dan pemaknaannya agar tidak bertentangan dengan Pasal 28 H ayat 2 UUD 1945.
- c. **Pertentangan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan dengan UUD 1945, BAB XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 ayat (4)** yang bunyinya: “Perekonomian Indonesia berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan,

berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional". Dalam GBHN/TAP MPR IV 1978 telah mengemukakan mengenai salah satu ciri demokrasi ekonomi adalah warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pembatasan Penafsiran atas Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan atas frasa "Bank Umum" yang berakibat terjadinya pembatasan (restriksi) dan peniadaan hak atas Bank Perkreditan Rakyat dalam mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya melalui lelang agunan, adalah bertentangan dan melanggar prinsip-prinsip demokrasi ekonomi yaitu:

- 1) **Prinsip kebersamaan**, yaitu prinsip secara bersama-sama antara Bank Perkreditan Rakyat dengan Umum dalam melaksanakan kegiatan usaha untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, bukan melindungi salah satu pihak.
- 2) **Prinsip efisiensi berkeadilan** dalam menangani penyelesaian masalah kredit macet dalam usaha untuk dapat menekan biaya seefisien mungkin agar tidak boros bagi pelaku usaha semua pihak termasuk Bank Perkreditan Rakyat maupun Bank Umum, bukan hanya salah satu pihak, untuk mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif, dan berdaya saing;
- 3) **Prinsip berkelanjutan** adalah prinsip yang secara terencana mengupayakan berjalannya proses pembangunan melalui pemberdayaan usaha dilakukan sama-sama secara berkesinambungan termasuk Bank Perkreditan Rakyat dan Umum, sehingga terbentuk perekonomian yang tangguh dan mandiri.
- 4) **Prinsip kemandirian** adalah pemberdayaan usaha yang dilakukan dengan tetap menjaga dan mengedepankan potensi, kemampuan, dan kemandirian usaha semua pelaku usaha termasuk usaha Bank Perkreditan Rakyat maupun Bank Umum.
- 5) **Prinsip keseimbangan kemajuan** adalah pemberdayaan usaha yang berupaya menjaga keseimbangan kemajuan ekonomi wilayah dalam kesatuan ekonomi nasional termasuk Bank

Perkreditan Rakyat dan Bank Umum.

- 6) **Prinsip kesatuan ekonomi nasional** adalah pemberdayaan usaha yang masing-masing baik Bank Perkreditan Rakyat maupun Bank Umum termasuk pelaku usaha yang lainnya merupakan bagian dari pembangunan kesatuan ekonomi nasional.

Bahwa Frasa “Bank Umum” dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan yang berakibat dapat ditafsirkan bahwa hanya Bank Umum yang dapat mengambil alih agunan nasabah debitur kredit macet dan tidak memperbolehkan Pihak Pemohon, adalah **bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi ekonomi dan kesejahteraan sosial yang dijamin oleh konstitusi**, dan oleh karenanya patut untuk di *Judicial Review*.

2. Bahwa Pasal 4 Undang-Undang HAM yang berbunyi: “*Hak untuk hidup, hak untuk tidak di siksa, hak untuk kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak-hak manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan-keadaan apapun dan oleh siapapun*”, adalah suatu **hak asasi yang bersifat absolut, yaitu hak/kebebasan yang dalam situasi apapun hak/kebebasan tersebut tidak boleh dilanggar, dibatasi/dikurangi oleh siapapun, dalam keadaan apapun**; oleh karena persamaan di muka hukum merupakan hak asasi manusia yang berkarakter absolut yang tidak bisa dilanggar dan bukan HAM yang berkarakter relatif. HAM berkarakter relatif yaitu hak atau kebebasannya dibatasi penggunaannya karena tidak menyerang harkat dan martabat orang lain, alasan kepentingan umum, agama, etika, kesopanan dan alasan moral. Dengan demikian sudah sepatutnya frasa Bank Umum dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan patut untuk dibatalkan (Bukti P-18).
3. Bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh

negara Republik Indonesia; Pasal 6 ayat (1) *International Covenant On Economic, Social and Culture Right*, **Kovenan Internasional hak-hak ekonomi, social dan budaya yang ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966, dan terbuka untuk penandatanganan, ratifikasi, dan akses** (Bukti P-19), telah diratifikasi oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya) sesuai Bukti P-20 dan Pasal 23 ayat (1) Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217A (III) sesuai Bukti P-21, **sehingga pembedaan perlakuan antara Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Umum adalah pelanggaran HAM Ekonomi (HAM generasi keempat). Bahwa kerugian yang dialami Pemohon (Bank Perkreditan Rakyat) akibat dari berlakunya Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan, dimana aturan tersebut membedakan perlakuan antara Bank Umum dengan Bank Perkreditan Rakyat; perbedaan mana hanya menguntungkan Bank Umum dan di lain pihak merugikan Bank Perkreditan Rakyat termasuk Pemohon sehingga melanggar prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.**

4. Bahwa ketentuan frasa "Bank Umum" Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan **tidak memenuhi ketentuan huruf f yaitu kejelasan rumusan, Pasal 5 UU P3. Sehingga Pasal yang diuji tersebut dapat dikategorikan sebagai norma kabur (*vague norm*), alasannya rumusannya tidak cermat dan sempurna karena dapat ditafsirkan dalam perspektif yang berbeda-beda, dalam hal ini ditafsirkan hanya memberikan hak kepada Bank Umum dalam hal membeli sebagian atau seluruh agunan nasabah; juga perumusan materi muatan pasal perundang-undangan tidak mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, keadilan, dan asas kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) UU P3.**
5. Asas kebebasan berkontrak yang berarti setiap orang bebas untuk mengadakan suatu perjanjian yang memuat syarat-syarat perjanjian macam apapun, sepanjang perjanjian itu dibuat secara sah dan beritikad baik, serta

tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan. Pasal 1338 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan bahwa “*Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya*”, dapat ditafsirkan bahwa setiap orang dapat membuat perjanjian dengan isi apapun, ada kebebasan setiap subyek hukum untuk membuat perjanjian dengan siapapun yang dikehendaki, dengan isi dan bentuk yang dikehendaki. Bahwa pihak Bank dan pihak Debitur sepakat sesuai isi dalam Perjanjian Kredit dan bila kredit macet jaminannya disepakati untuk dilelang, lalu kenapa Bank Perkreditan Rakyat dilarang sedangkan Bank Umum diperbolehkan untuk mengambil alih agunan kredit macet melalui lelang dalam pelaksanaan lelang yang sah dan peserta pembeli lelang yang berminat tidak ada. **Perjanjian Kredit sebagai undang-undang bagi pihak-pihak yang membuatnya**, sehingga frasa “Bank Umum” Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan yang ditafsirkan oleh DJKN bahwa Bank Perkreditan Rakyat dilarang dan hanya Bank Umum yang dapat untuk mengambil alih agunan kredit macet melalui lelang adalah **bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak dalam hukum kontrak.**

6. Upaya Pemohon sebagai Bank Perkreditan Rakyat mengajukan permohonan uji materiil untuk dapat solusi perlindungan dari negara, yaitu untuk dapat menyelesaikan kredit macet meskipun telah diberikan restrukturisasi dengan cara mengambil-alih agunan sama seperti bank umum, pada saat lelang agunan gagal dan tidak ada peserta pembeli lelang yang berminat, **untuk dapat menghindari masalah kemacetan likuiditas bank akibat adanya kredit macet.** Apabila perlindungan ini tidak ada, maka Bank Perkreditan Rakyat akan mengalami masalah perbankan seperti gagal bayar, terjadi *Rush Money* bahkan yang lebih ekstrim terjadi yaitu likuidasi Bank Perkreditan Rakyat sehingga merugikan banyak Bank Perkreditan Rakyat, jutaan karyawan dan akhirnya merugikan semua pihak yang bisa merusak stabilitas perekonomian secara nasional.
7. Bahwa Pemohon mengajukan permohonan uji materiil terhadap masalah hak Bank Perkreditan Rakyat (Pemohon) yang tidak diperbolehkan sebagai peserta lelang agunan nasabah debitur macet adalah dalam rangka untuk memperjuangkan adanya **kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum**

sebagaimana dimaksud dalam tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, yaitu hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis. Dalam praktek pengaturan tentang hak bank untuk dapat mengambil alih agunan melalui lelang atas kredit macet nasabahnya dalam pelaksanaan UU Perbankan multi tafsir termasuk **terjadi konflik norma**, Ketidakpastian penafsiran suatu Pasal dalam undang-undang perbankan dapat bertentangan dengan maksud konstitusi, sehingga perlu dilakukan pengujian materi undang-undang di Mahkamah Konstitusi.
  - b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. **Adanya tafsir yang berbeda dalam pemaknaan suatu pasal dalam undang-undang yang mengakibatkan adanya perbedaan perlakuan akan menciptakan ketidakadilan perlakuan;** ketidakadilan dengan menganak tirikan Bank Perkreditan Rakyat dalam pemaknaan suatu undang-undang menyebabkan ketidakadilan dan kerugian pada Pemohon, sehingga aturan ini patut untuk di *Judicial Review* karena bertentangan dengan maksud dalam konstitusi.
  - c. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*). Bahwa pemaknaan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan dengan dua tafsir yang berbeda **tidak memberikan kemudahan bagi semua, hanya menguntungkan Bank Umum** dan tidak menguntungkan Bank Perkreditan Rakyat, dengan demikian Undang-Undang yang tidak bermanfaat, merugikan warga negara bertentangan dengan konstitusi, sudah sepatutnya untuk dibatalkan.
8. Kerugian akibat adanya peraturan perundang-undangan menjadi tanggung jawab negara untuk mengatasi kerugian dan menyelesaikan persoalan-persoalan hukum yang timbul pada Bank Perkreditan Rakyat maupun pada nasabah akibat kredit macet dari nasabah yang terkatung-katung. Kondisi ini hanya negara melalui Mahkamah Konstitusi yang dapat melindungi dan memberikan penafsiran yang adil atas pemaknaan frasa "Bank Umum"

dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan, oleh karenanya pemohon sangat bersyukur dengan adanya lembaga Mahkamah Konstitusi yang terhormat, dan memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim untuk dapat memberikan putusan yang seadil-adilnya untuk Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat beserta para pelaku usaha pada umumnya di Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

#### IV. PETITUM

Bahwa berdasarkan uraian dalam posita tersebut di atas maka Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi berkenan untuk memeriksa dan mengadili serta memutuskan permohonan pengujian yang amar putusannya sebagai berikut:

1. **Mengabulkan** Permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 12A ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) tentang Perbankan **bertentangan dengan** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 **dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “Bank Umum” tidak ditafsirkan Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat;**
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini **dalam Berita Negara** Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

**Atau**, bilamana **Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia** berpendapat lain, Pemohon mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aquo et bono*).

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti IP-1 sampai dengan bukti IP-5D, bukti IKH-6 sampai dengan bukti IKH-12, dan bukti P-1 sampai dengan bukti P-22 yang disahkan dalam persidangan tanggal 14 Desember 2020 sebagai berikut:

1. IP-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Pribadi Budiono;
2. IP-2 : Fotokopi Salinan Akta Nomor 108 tanggal 22 Maret 1989 Pendirian PT Bank Perkreditan Rakyat Sri Artha Lestari oleh



Notaris dan PPAT K. Rames Iswara, S.H.

3. IP-3 : Fotokopi Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor C2-1673.HT.01.01-TH.90 tertanggal 24 Maret 1990 Pendirian PT Bank Perkreditan Rakyat Sri Artha Lestari
4. IP-4 : Fotokopi Akta Pernyataan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa PT Bank Perkreditan Rakyat Sri Artha Lestari Nomor 40 tanggal 20 April 2018 dibuat di hadapan Notaris I Nyoman Suryawan, S.H.
5. IP-5 : Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0008960.AH.01.02.TAHUN 2018 tentang Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar Perseroan Terbatas PT Bank Perkreditan Rakyat Lestari Bali
6. IP-5A : Fotokopi Akta Nomor 17 tanggal 10 Februari 2014 tentang Pernyataan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa Perseroan Terbatas PT. Sri Artha Lestari, berkedudukan di Denpasar dibuat di hadapan Notaris I Nyoman Suryawan, S.H.
7. IP-5B : Fotokopi Surat Pemberitahuan dari Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Nomor AHU-AH.01.10-11296, Perihal: Penerimaan Pemberitahuan Perubahan Anggaran Dasar PT. BPR Sri Artha Lestari tertanggal 17 Maret 2014
8. IP-5C : Fotokopi Akta Nomor 16 Tanggal 20 Juli 2016 tentang Pernyataan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa Perseroan Terbatas PT. Sri Artha Lestari berkedudukan di Denpasar, dibuat di hadapan Notaris I Nyoman Suryawan, S.H.
9. IP-5D : Fotokopi Surat Pemberitahuan dari Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Nomor AHU-AH.01.03-0065705, Perihal : Pemberitahuan Perubahan Data Perseroan PT. BPR Sri Artha Lestari tertanggal 21 Juli 2016
10. IKH-6 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk, Kartu Tanda Anggota Advokat & Berita Acara Sumpah atas nama: I Made Sari, S.H., M.H.
11. IKH-7 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk, Kartu Tanda Anggota Advokat & Berita Acara Sumpah atas nama: I Gede Astawa, S.H.
12. IKH-8 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk, Kartu Tanda Anggota Advokat & Berita Acara Sumpah atas nama: Ni Nyoman Yuniariani, S.H.

13. IKH-9 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk, Kartu Tanda Anggota Advokat & Berita Acara Sumpah atas nama: I Nyoman Yudara, S.H.
14. IKH-10 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk, Kartu Tanda Anggota Advokat & Berita Acara Sumpah atas nama: I Wayan Gede Mardika, S.H., M.H.
15. IKH-11 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk, Kartu Tanda Anggota Advokat & Berita Acara Sumpah atas nama: Ni Kadek Darmayanti, S.H.
16. IKH-12 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk, Kartu Tanda Anggota Advokat & Berita Acara Sumpah atas nama: Kadek Eddy Pramana, S.H.
17. P-1 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan beserta penjelasannya
18. P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
19. P-3 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
20. P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
21. P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
22. P-6 : Fotokopi Surat Nomor 2910/BPR-SAL/III/2018, Perihal: Permohonan Persamaan Kedudukan Selaku Peserta Dan/Atau Pembeli Lelang Agunan Nasabah Debiturnya
23. P-7 : Fotokopi Surat Tembusan Untuk Direktur Utama PT. BPR Sri Artha Lestari, Surat Nomor S-680/WKN.14/KNL.01/2018 tanggal 7 Maret 2018 Perihal Permohonan Persamaan Kedudukan Selaku Peserta dan/atau Pembeli Lelang Agunan Nasabah Debiturnya PT. BPR Sri Artha Lestari yang ditujukan kepada Kepala Kanwil DJKN Bali dan Nusa Tenggara.
24. P-8 : Fotokopi Surat Tembusan Untuk Direktur Utama PT. BPR Sri Artha Lestari, Surat Nomor S-209/WKN.14/2018 tanggal 22 Maret 2018 perihal Permohonan Persamaan Kedudukan

Selaku Peserta dan/atau Pembeli Lelang Agunan Nasabah Debiturnya, yang ditujukan kepada Direktur Lelang DJKN Kementerian Keuangan, dari Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kantor Wilayah DJKN Bali dan Nusa Tenggara.

25. P-9 : Fotokopi Surat Permohonan dari Pemohon, Nomor 078/KRD/IX/2020, perihal Permohonan, tertanggal 30 September 2020, kepada Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Denpasar.
26. P-10 : Fotokopi Surat Permohonan dari Pemohon, Nomor 023/KRD/X/2020, perihal Permohonan, tertanggal 8 Oktober 2020, kepada Kepala Kantor Wilayah DJKN Bali dan Nusa Tenggara.
27. P-11 : Fotokopi Surat dari Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Bali dan Nusa Tenggara, Nomor S-191/WKN.14/2020, Sifat : Segera, Hal: Permohonan Persamaan Kedudukan Selaku Peserta dan/atau Pembeli Lelang Agunan Nasabah Debiturnya, yang ditujukan kepada Direktur Utama PT BPR Lestari Bali
28. P-12 : Fotokopi Surat Penegasan Nomor S-407/KN.7/2012 tanggal 12 April 2012, Sifat Penting, Hal: Penegasan Terkait Pembeli Yang Akan Ditunjuk Kemudian Oleh Bank Umum Selaku Kreditur Atas Obyek Agunannya, yang ditujukan kepada Yth : 1. Para Kepala Kanwil DJKN, 2. Para Kepala KPKNL di Seluruh Indonesia, dari Direktorat Lelang, Direktorat Jendral Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
29. P-13 : Fotokopi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33 /POJK.03/2018 tentang Kualitas Aset Produktif Dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Perkreditan Rakyat
30. P-14 : Fotokopi Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 12/14/DKBU ditujukan kepada Semua Bank Perkreditan Rakyat di Indonesia Tanggal 1 Juni 2010, perihal Pelaksanaan Pedoman Akuntansi Bank Perkreditan Rakyat
31. P-15 : Fotokopi Peraturan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor PER-03/KN/2010 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Lelang
32. P-16 : Fotokopi Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/26/PBI/2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat
33. P-17 : Fotokopi Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 27/PMK.06/2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan

## Lelang

34. P-18 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
35. P-19 : Fotokopi Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya Ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966, dan terbuka untuk penandatanganan, ratifikasi, dan akses
36. P-20 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya)
37. P-21 : Fotokopi Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia Diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III)
38. P-22 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Selain itu, untuk mendukung dalil permohonannya, Pemohon juga mengajukan dua orang ahli atas nama **Prof. Dr. Drs. Yohanes Usfunan, S.H., M.H.** dan **Drs. I Goesti Viraguna Bagoes Oka, M.A., MBA.**, yang masing-masing keterangannya didengarkan dalam persidangan pada tanggal 18 Agustus 2021, yang pada pokoknya sebagai berikut:

**1. Prof. Dr. Drs. Yohanes Usfunan, S.H., M.H.**

**1) Kasus Posisi.**

Pengaturan dalam Undang–Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (disingkat UU Perbankan), menunjukkan dengan jelas adanya perlakuan diskriminatif. Diskriminasi tersebut diatur pada Pasal 12A ayat (1), karena dalam ketentuan tersebut hanya memberikan wewenang diskresi pembelian agunan nasabah kepada Bank Umum, tanpa melibatkan Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Padahal berdasarkan UU Perbankan, tujuan dan tanggungjawab yang diberikan kepada Bank Umum maupun BPR sama dalam menyelenggaraan aktivitas perekonomian dan usaha-usaha perbankan untuk meningkatkan taraf hidup rakyat.

Diskriminasi perlakuan tersebut dapat ditelusuri dari pemberian wewenang diskresi dalam pasal 12A ayat (1) bahwa, Bank Umum *dapat* membeli sebagian

atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun diluar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukerala oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual diluar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasahah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.

Konsekuensi pengaturan yang diskrimantif dalam ketentuan Pasal 12A ayat (1), bertentangan secara konstitusional dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD 1945). bertentangan dengan teori serta asas-asas hukum.

## **2) Isu Hukum.**

Apakah pengaturan dalam ketentuan Pasal 12A ayat (1) Undang-Undang tentang Perbankan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dapat dibenarkan secara teoretis menurut teori dan asas-asas hukum.

## **3) Analisa.**

Pengkajian dan analisisnya meliputi, justifikasi konstitusional dan teoretis terkait pengaturan dalam ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan.

Secara hakiki, tujuan Perbankan Indonesia untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat, sesuai cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea empat.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Perwujudan cita-cita tersebut memerlukan dukungan finansial yang tidak bisa terlepas dari fungsi Perbankan Indonesia termasuk Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Atas dasar itu, perlakuan yang bersifat diskriminatif terhadap BPR sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan, yang bertentangan dengan ketentuan konstitusional harus dibatalkan atau direvisi oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi.

Menurut ketentuan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, “diskriminasi, adalah setiap *pembatasan, pelecehan, atau pengucilan* yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada *pembedaan manusia atas dasar* agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, *status ekonomi*, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, *ekonomi*, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.”

Diskriminasi pada ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan, menurut hemat saya lebih tepat dikategorikan sebagai suatu tindakan pelecehan atau pengucilan terhadap BPR dalam urusan pembelian agunan. Dengan demikian, hal ini merupakan tindakan melanggar hukum yang secara konstitusional bertentangan dengan UUD 1945.

➤ Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan Bertentangan Dengan UUD 1945.

Adapun ketentuan Pasal 12A ayat (1) tersebut secara hirarkies bertentangan dengan sejumlah pasal dalam UUD 1945 sbb.:

- a. Pasal 28 D ayat (1),
- b. Pasal 28 H ayat (2),
- c. Pasal 28 I ayat (1) dan (2).
- d. Pasal 33 ayat (4).

Deskripsinya sebagai berikut:

1. Pasal 28D Ayat (1), Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Urgensi ketentuan pasal ini yaitu, perlunya jaminan kepastian hukum terhadap setiap orang termasuk kepada Bank Perkreditan Rakyat dalam hal pembelian sebagian atau seluruh agunan...”

Ketentuan konstitusional ini menjamin adanya persamaan di muka hukum “*a quality before the law*”, sehingga diskriminasi dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan, perlu dibatalkan atau direvisi oleh Majelis Hakim`Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan ketentuan UUD 1945.

2. Pasal 28 H ayat (2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Urgensi ketentuan konstitusional ini yaitu BPR juga memiliki hak untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama dalam pembelian agunan, Sebab. sejauh ini wewenang diskresi untuk pembelian agunan hanya diberikan kepada Bank Umum.

3. Pasal 28I ayat (1) menentukan:

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, *hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum* dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.

(2) Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Ketentuan Pasal 28I menunjukkan secara jelas bahwa, *hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum* tersebut dapat dikategori sebagai hak-hak asasi manusia yang berkharakter absolut dan tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun sesuai asas *non derogable human rights*. Hak asasi manusia yang bersifat absolut tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh Negara, pemerintah dan setiap orang dalam keadaan darurat sekalipun. Apalagi, dalam ketentuan ayat (2) pasal ini, secara eksplisit menentukan, setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

4. Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menentukan:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Secara esensial demokrasi ekonomi tujuannya untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Untuk itu, BPR sebagai salah satu lembaga pelaku ekonomi perlu juga diberikan hak/wewenang diskresi seperti halnya Bank Umum, untuk membeli agunan.

- Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan Bertentangan Dengan Teori dan Asas-Asas Hukum.

Ketentuan pasal 12A ayat (1) UU Perbankan selain bertentangan dengan sejumlah pasal UUD 1945 secara teoretis pun bertentangan dengan teori dan asas-asas hukum. Teori dan asas hukum tersebut sbb.:

- a. Teori penjenjangan norma hukum dan asas *lex superior derogat legi inferiori*.
- b. Konsep Negara hukum dan cita hukum.

Ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan yang bertentangan dengan sejumlah pasal dalam UUD 1945, dijustifikasi dari teori penjenjangan norma hukum Hans Kelsen, dapat dipahami bahwa, ketentuan Pasal 12A ayat (1) tersebut tidak dapat diterima sesuai teori ini. Alasannya, sesuai esensi teori ini menentukan bahwa, "suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya baru diakui keabsahannya (keberlakuannya), apabila sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi kedudukannya." (Yohanes Usfunan, Orasi Ilmiah Politik Legislasi Negara RDTL, 2017, Dies Natalis Universitas Da Paz Timor Leste).

Selain itu, asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* dari P.W. Brower, yang pada hakekatnya sama artinya dengan teori penjenjangan norma hukum memperkuat argumentasi/ pembenaran teoretis, bahwa ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan yang bertentangan dengan sejumlah pasal dalam UUD 1945, harus dinyatakan tidak sah, sehingga dibatalkan atau direvisi.

Secara umum eksistensi teori dan asas hukum sebagaimana telah dipaparkan di atas, bermuara kepada cita hukum "*rechtsidee*" yang bertumpu pada kepastian hukum dan keadilan. Cita hukum "*rechtsidee*" seperti dikemukakan Rudolf Stammler, bahwa tujuan hukum yang sejati bertumpu pada kepastian hukum dan keadilan (Yohanes Usfunan, *Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*, Djambatan Jakarta, 2002). Sedangkan, Gustav Radbruch cita hukum meliputi kepastian hukum,



keadilan dan kemanfaatan (Yohanes Usfunan, *Hukum, HAM dan Pemerintahan, 2017, h.37*).

Beranjak dari cita hukum tersebut dapat dipahami bahwa, ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan, yang diskriminatif karena hanya memberikan wewenang diskresi/ keleluasaan kepada Bank Umum untuk membeli agunan nasabah, bertentangan dengan tujuan kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum berkaitan dengan ide dasar/konsep “Negara hukum baik versi Eropah Kontinental yang ditandai dengan *rechtsstaat* dan Negara hukum versi Angloxason yang ditandai dengan *the rule of law*.

Menurut Albert venn Dicey, syarat *the rule of law* meliputi, supremasi hukum (*supreme of law*), persamaan dimuka hukum (*a quality before the law*) dan perlindungan HAM (*fundamental human rights protection by constitution*). Sementara Negara hukum versi *rechtsstaat* sebagaimana dikemukakan, F.J. Stahl menyebut 4 syarat sbb.: asas legalitas, pembagian kekuasaan, perlindungan HAM dan peradilan administrasi. (Yohanes Usfunan, *HAM Politik Kebebasan Berpendapat Di Indonesia, 2016, Udayana University Press.*).

Dengan demikian dapat dipahami bahwa, Ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan, yang diskriminatif karena hanya memberikan wewenang diskresi/ keleluasaan kepada Bank Umum untuk membeli agunan Nasabah, bertentangan dengan prinsip *a quality before the law* dan perlindungan hak asasi manusia dan asas legalitas. Asas legalitas menentukan, segala tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundangan. Dengan dasar itu, maka penggunaan dan penerapan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan selama ini salah bertentangan dengan asas legalitas dalam Negara hukum.

#### 4) Kesimpulan.

Pertama, ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan yang bersifat diskriminatif itu, bertentangan dengan sejumlah Pasal UUD 1945, bertentangan dengan prinsip Negara hukum, teori dan asas hukum penjenjangan norma hukum.

Kedua, ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat karena bertentangan dengan asas persamaan dimuka hukum yang merupakan salah satu jenis hak asasi manusia berkarakter absolut yang harus dilindungi dari tindakan diskriminatif.

Ketiga, oleh karena ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan bertentangan dengan sejumlah pasal dalam UUD 1945, menurut hemat saya tidak ada pilihan lain, kecuali Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi membatalkan atau merevisi ketentuan tersebut dengan melibatkan BPR dalam hal pembelian agunan.

Ahli pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Harus dibedakan bahwa BPR adalah bagian dari bank konvensional. Sedangkan Bank syariah adalah bank khusus, sebagaimana dilihat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008, pada konsiderans c menyebutkan secara jelas bahwa bank syariah pengaturannya di dalam Undang-Undang Perbankan itu tidak spesifik. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan khusus dalam undang-undang khusus. Selain itu, di konsiderans bagian huruf b disebutkan bahwa bank syariah memang memerlukan aturan khusus yang harus dibedakan, tapi tidak ada kata-kata harus dibedakan.
- 2) Bank syariah adalah bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah. Prinsip syariah dalam Undang-Undang Nomor 21/2008 itu disebutkan bahwa prinsip syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan pengembangan banknya itu menggunakan atau berdasarkan fatwa-fatwa dari lembaga-lembaga yang punya otoritas berkaitan dengan syariah. Pasal 40 ayat (1) UU Perbankan Syariah hanya mengatur untuk Unit Usaha Syariah, sehingga tidak bisa digabung dan tidak bisa digunakan analogi terhadap pasal yang tidak ada kaitannya. Bank Syariah dan bank konvensional adalah berdiri sendiri-sendiri dan bukan *lex specialis*.

## 2. **Drs. I Goesti Viraguna Bagoes Oka, M.A., MBA.**

- 1) Pada dasarnya keterangan yang telah disampaikan DPR dan Pemerintah atas apa yang berlaku bagi Bank Umum dalam ketentuan Pasal 12A ayat (1) Undang-Undang Perbankan tersirat makna bahwa BPR yang juga sebagai bank sebagaimana di atur pada Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No.10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (disingkat UU Perbankan) BPR seyogyanya diperlakukan sama yang juga dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan dengan tetap mengacu kepada perundang-undangan terkait, karena BPR sebagai bank dalam menjalankan

fungsi dan kegiatan usahanya wajib bersikap hati-hati dalam rangka melindungi dana masyarakat yang dipercayakan kepada bank, dan bank harus konsisten dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan perbankan berdasarkan azas profesionalisme dan itikad baik.

- 2) Demikian pula dengan Bank Indonesia (berpedoman pada PBI No 8/19/PBI Tahun 2006 *juncto* PBI No.13/26/PBI/2011) dan Otoritas Jasa Keuangan (berpedoman pada POJK N0.33/POJK.03/2018 Tentang KAP dan PPAP dan PBI No.12/26/PBI/2011 Tentang KAP PPAP BPR) antara lain dikemukakan bahwa pada dasarnya pemberian kredit oleh BPR perlu menerapkan prinsip kehati-hatian di dalam pengelolaan kualitas aktiva produktif termasuk AYDA sebagaimana yang berlaku bagi bank umum. Ketentuan dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan masih ditafsirkan dan dimaknai berbeda oleh instansi penyelenggara lelang, khususnya terkait *Acte De Command* oleh BPR sehingga penegasan klausula mengenai pemaknaan Pasal 12A ayat (1) untuk bank umum dan BPR harus diatur dalam Undang-Undang. Selain itu, secara filosofi seharusnya keberadaan Pasal 12A ayat (1) hendaknya dimaknai dengan menggunakan logika sebagai open policy, karena BPR sebagai bank penghimpun dana masyarakat) dan juga melakukan kegiatan penyaluran kredit kepada masyarakat wajib memiliki perangkat mitigasi risiko berupa opsi bagi BPR untuk membeli agunan nasabah ketika terjadi kredit macet.
- 3) BPR sebagai bank dan lembaga kepercayaan (*trust institution*) yang dalam menjalankan usahanya secara konvensional sebagaimana halnya Bank Umum sesuai Pasal 1 Ayat (3) dan (4) perundang-undangan No. 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan harus bisa dikelola secara professional (berbasis kompetensi, kredibilitas dan terpercaya) yang berazaskan prinsip transparansi, akuntabilitas, bertanggung jawab, independen dan wajar sehingga BPR dan Bank Umum wajib bisa dipastikan senantiasa menerapkan tata kelola bank yang baik (*good governance*) dan sehat (*sound*) sehingga bank bisa tumbuh secara wajar dan bermanfaat bagi pertumbuhan ekonomi/usaha masyarakat.
- 4) BPR sebagai bank yang fungsi dan tugas utamanya adalah menghimpun dana masyarakat dan menyalurkannya kepada dunia usaha produktif UMKM, memiliki kewajiban untuk menjaga, mengawasi dan memastikan bahwa dana masyarakat yang ditempatkan dan disalurkan dalam bentuk kredit kepada masyarakat tersebut telah memperhatikan dan berdasarkan prinsip pemberian

kredit yang sehat (prinsip 5 C = *Character, Capacity, Cashflow, Competition and Collateral*) sesuai ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku sehingga kredit yang disalurkan kepada masyarakat dunia usaha tetap aman dan terhindar dari kemacetan. Sehingga adalah sangat wajar, jika BPR sebagai bank yang juga harus memiliki perangkat pengaman akhir manakala terjadi gagal bayar oleh debitur (misalnya kredit yang disalurkan BPR tersebut menjadi macet). Oleh karenanya BPR bisa memiliki opsi dapat mengambil alih agunan debitur lewat lelang sebagaimana yang terkandung dalam substansi Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan guna menghindari BPR menderita kerugian/bangkrut.

- 5) BPR sebagai bank yang dalam best practicenya adalah mengedepankan azas kepercayaan (*trust financial institution*) sebagai panglima sebagaimana diamanatkan dalam UU Perbankan, maka dalam menjalankan usahanya bank (yang dikenal sebagai lembaga kepercayaan yang sarat dengan aturan dan ketentuan prinsip ke hati hatian yang berlapis) berdasarkan prinsip dasar "*check and balance*" untuk memastikan operasional bank tetap dalam koridor tata kelola yang benar dan sehat. Untuk menjamin terwujudnya kesehatan bank terdapat 3 pilar utama yang wajib diperhatikan dan dipatuhi oleh pengurus bank umum termasuk BPR
  - a. Bank wajib untuk patuh dan tunduk kepada peraturan dan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Perbankan dan UU Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (disingkat UU OJK) serta peraturan turunannya yang terkait dengan prinsip kehati-hatian, tata keola yang baik (*governance*) dan kesehatan bank.
  - b. Bank Wajib memilki sistem pengendalian internal berlapis (*check and balance*) mulai dari Dewan Komisaris yang memiliki tugas pokok: wajib bertanggung jawab bahwa bank dan jajaran Dewan Komisaris, Dewan Direksi (pengawasan melekat), Direktur Kepatuhan, SKAI (Satuan Kerja Audit Intern), Komite Audit hingga internal control ditingkat terbawah harus dapat dipastikan bahwa bank telah berjalan sesuai dengan kaidah dan prinsip kehati-hatian, tata kelola yang baik dan sehat.
  - c. Eksternal auditor (Akuntan Publik) secara berkala dan berkesinambungan wajib juga memastikan bahwa bank telah beroperasi sesuai dengan kaidah, norma dan standar prinsip akuntansi.

Dengan demikian, melalui ketiga pilar dimaksud bank umum termasuk BPR diharapkan bisa menjaga prinsip kehati-hatian dan kesehatannya (termasuk KAP dan PPAP) mengingat bank yang memiliki fungsi utama sebagai lembaga intermediasi, dalam mengelola dana yang disimpan oleh masyarakat dan disalurkan ke dunia usaha UMKM produktif dapat terjaga dengan baik.

Dengan diterapkannya ketiga pilar utama tersebut oleh bank umum dan BPR maka kesehatan bank akan dapat terjaga dengan baik termasuk kredit macet akan dapat diselesaikan dengan lancar atas kewenangan yang dimiliki oleh BPR dalam mengambil alih kredit macet nasabah lewat lelang.

### **Kesimpulan:**

1. Dalam rangka mewujudkan BPR yang "*prudent, sound and trusted*", maka salah satu perangkat utama yang wajib dimiliki BPR adalah kewenangan dalam penanganan kredit macet yang efektif melalui kewenangan pengambil alihan agunan nasabah yang kreditnya macet, terutama dalam situasi pandemi COVID19 dengan PPKM level 4, kewenangan tersebut menjadi sangat mendesak atau *urgent*.
2. Mengingat BPR adalah bank sebagaimana tersebut pada Pasal 1 ayat (4) UU Perbankan dan agar tidak dimaknai atau ditafsirkan berbeda oleh instansi penyelenggara lelang khususnya terkait *Acte De Command* oleh BPR, maka penegasan klausa dalam Pasal 12 ayat (1) bank umum dan BPR harus diatur dalam Undang-Undang.

**[2.3]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan yang didengarkan dalam persidangan pada tanggal 9 Juni 2021 yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 6 Agustus 2021, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

#### **A. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam pengujian UU *a quo* secara materiil, DPR memberikan pandangan dengan 5 (lima) batas kerugian konstitusional berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan perkara Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional sebagai berikut:

**1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945**

Bahwa Pemohon menjelaskan sebagai badan hukum Indonesia berbentuk perseroan terbatas yang mendalilkan memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional berdasarkan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR menerangkan bahwa ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon, melainkan mengatur mengenai prinsip-prinsip perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi, sehingga Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak tepat dijadikan batu uji dalam permohonan *a quo*.

Ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU *a quo* yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon ditujukan untuk mengatur bank umum, dan bukan Pemohon yang merupakan bank perkreditan rakyat. Pasal *a quo* justru telah memberikan kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum kepada seluruh bank umum untuk dapat membeli sebagian atau seluruh agunan sebagai salah satu cara penyelesaian dalam hal nasabah bank tidak memenuhi kewajibannya kepada bank. Selain itu Pemohon sebagai bank perkreditan rakyat yang berbadan hukum bukan merupakan kelompok tertentu yang karena kondisinya membutuhkan kemudahan dan perlakuan khusus sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu permohonan *a quo* merupakan permohonan yang kabur dan ketentuan Pasal *a quo* yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon tidak mengurangi hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana dijamin oleh ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

**2. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji**

Bahwa menurut Pemohon dengan berlakunya Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan, frasa "Bank Umum" telah menyebabkan perbedaan penafsiran yang berbeda-beda antara Kementerian/Lembaga institusi sebagai pelaksana UU Perbankan karena adanya Surat Penegasan Direktorat

Jenderal Kekayaan Direktorat Lelang Kementerian Keuangan Nomor S-407/KN.7/2012 yang bertentangan dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/26/PBI/2011 dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.03/Tahun 2018 (*vide* Perbaikan Permohonan hlm.8). Terhadap permasalahan tersebut DPR berpandangan bahwa hal tersebut merupakan permasalahan dari kasus konkret yang bukan merupakan permasalahan konstitusional akibat dari keberlakuan Pasal *a quo*. Jika Pemohon beranggapan bahwa surat Direktorat Lelang Kementerian Keuangan Nomor S-407/KN.7/2012 tersebut merugikan Pemohon maka terdapat suatu mekanisme untuk membatalkan surat tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Terhadap hal tersebut DPR berpandangan bahwa Permohonan *a quo* merupakan permohonan yang salah objek (*error in objecto*).

**3. Bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi**

Bahwa Pemohon tidak dapat menguraikan kerugian yang dianggap sebagai kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dengan ketentuan Pasal yang dimohonkan pengujian. Pemohon dalam permohonannya lebih menguraikan mengenai ditolaknya Pemohon sebagai peserta lelang oleh Kantor Lelang Negara yang berakibat Pemohon tidak dapat menyelesaikan kredit macet debiturnya. Oleh karenanya tidak terdapat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

**4. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian**

Bahwa dalam suatu gugatan atas perbaikan permohonan ada yang disebut dengan *fundamentum petendi* yang berarti dasar tuntutan, yaitu bagian yang berisi dalil yang menggambarkan adanya hubungan yang menjadi dasar atau uraian dari suatu tuntutan. Oleh karenanya, untuk

mengajukan suatu tuntutan, seseorang harus menguraikan dulu secara jelas atau dalil sehingga ia dapat mengajukan tuntutan sebagaimana tertulis dalam petitum suatu gugatan atau perbaikan permohonan.

Yahya Harahap (Yahya Harahap, 2009, Hukum Acara Perdata, hlm 57) menyebutkan adanya dua teori perumusan posita, yang pertama, *substantierings theorie* yang mengajarkan bahwa dalil gugatan tidak cukup hanya merumuskan peristiwa hukum yang menjadi dasar tuntutan tetapi juga harus menjelaskan fakta-fakta yang mendahului peristiwa hukum yang menjadi penyebab timbulnya peristiwa hukum tersebut. Kedua, teori individualisasi (*individualisering theorie*) yang menjelaskan bahwa peristiwa atau kejadian hukum yang dikemukakan dalam gugatan harus dengan jelas memperlihatkan hubungan hukum.

Bahwa Pemohon dalam uraian permohonannya banyak menceritakan peristiwa atau kejadian hukum yang sama sekali tidak memiliki hubungan hukum dengan konstitusionalitas norma Pasal *a quo*, sehingga posita yang dibangun oleh Pemohon tidak memiliki *fundamentum petendi* yang jelas. Oleh karenanya sudah dapat dipastikan tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan oleh Pemohon dengan Pasal *a quo* dan sudah seharusnya Permohonan *a quo* ini dinyatakan kabur/*obscuur*.

**5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi**

Bahwa karena tidak ada kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional baik yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dan tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) atas kerugian konstitusional dengan ketentuan Pasal *a quo* maka sudah dapat dipastikan bahwa pengujian ketentuan Pasal *a quo* tidak akan berdampak apa pun pada Pemohon. Dengan demikian menjadi tidak relevan lagi bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus Permohonan *a quo*, karena Pemohon tidak memenuhi 5 batas kerugian konstitusional berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan perkara Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai



parameter kerugian konstitusional yang harus dipenuhi secara kumulatif sehingga Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengujian Pasal *a quo*.

Bahwa terkait dengan kedudukan hukum Pemohon, DPR memberikan pandangan selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

“...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan *point d’interest*, *point d’action* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *zonder belang geen rechtsingang*. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam *Reglement op de Rechtsvordering (Rv)* khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa **“tiada gugatan tanpa hubungan hukum“** (***no action without legal connection***)”.

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut DPR berpandangan bahwa Pemohon secara keseluruhan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Meskipun demikian DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

## B. Pandangan Umum DPR

1. Bahwa Bank Perkreditan Rakyat (BPR) merupakan peleburan dari lumbung desa, bank desa, bank pasar, bank tani, dan bank pegawai yang telah didirikan sejak tahun 1916 untuk melepas ketergantungan petani, pegawai, dan buruh yang terjerat bunga pinjaman tinggi dari rentenir.

Peleburan tersebut terjadi sejak Pemerintah mengeluarkan Paket Kebijakan Oktober 1988 yang memberikan kejelasan tentang eksistensi dan kegiatan usaha BPR untuk melayani masyarakat golongan mikro, kecil, dan menengah.

2. Bahwa jenis-jenis bank yang dikemukakan oleh Kasmir diklasifikasikan ke dalam empat kelompok sebagai berikut:
  - a. Jenis bank dilihat dari segi fungsinya sebelum tahun 1992 terbagi ke dalam delapan bagian, yaitu Bank Umum, Bank Pembangunan, Bank Tabungan, Bank Pasar, Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pegawai, dan bank jenis lainnya. Sementara, setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan 1992), maka jenis bank terdiri dari dua jenis, yaitu bank umum dan bank perkreditan rakyat (BPR).
  - b. Menurut kepemilikannya bank terbagi ke dalam lima bagian di antaranya bank milik pemerintah, bank milik swasta nasional, bank milik koperasi, bank milik asing, dan bank milik campuran.
  - c. Jenis bank berdasarkan kemampuannya (status) terdiri dari dua jenis, yaitu bank devisa dan bank non devisa.
  - d. Jenis bank berdasarkan cara menentukan harga terbagi ke dalam dua jenis, yaitu bank konvensional dan bank syariah.

(Kasmir, Manajemen Perbankan, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2008)

3. Bahwa salah satu tujuan dibentuknya UU Perbankan 1992 adalah untuk menyempurnakan tata perbankan di Indonesia dengan penyederhanaan jenis bank, menjadi Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat, serta memperjelas ruang lingkup dan batas-batas kegiatan yang dapat diselenggarakannya (*vide* Penjelasan Umum UU Perbankan 1992). Adapun pelayanan yang diberikan oleh perbankan perkreditan rakyat diperuntukkan bagi usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan (*vide* Penjelasan Pasal 10 UU Perbankan).
4. Menurut jenisnya, bank terdiri dari bank umum dan BPR. Pengertian bank umum terdapat dalam Pasal 1 angka 3 UU tentang Perbankan yang menyatakan:

“Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang

dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran;”.

Sedangkan pengertian bank perkreditan rakyat terdapat dalam Pasal 1 angka (4) UU tentang Perbankan yang menyatakan:

“Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran;”.

Dari pengertian tersebut disimpulkan bahwa perbedaan antara bank umum dan BPR yaitu dalam hal jasa lalu lintas pembayaran dalam kegiatan usahanya.

5. BPR merupakan bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Ruang lingkup kegiatan BPR lebih sempit dibandingkan dengan Bank Umum karena BPR dilarang menerima simpanan berupa giro, ikut serta dalam lalu lintas pembayaran, melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing, melakukan penyertaan modal, melakukan usaha perasuransian, dan melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 UU Perbankan (*vide* Pasal 14 UU Perbankan).
6. Bahwa Perbankan di Indonesia mempunyai bentuk dan jenis yang sangat banyak yang dipengaruhi oleh keadaan kondisi lingkungan, baik dari segi sosial budaya maupun segi alam dan sejarah perkembangannya. Perbankan Indonesia mempunyai karakteristik yang mungkin sedikit berbeda dengan corak perbankan yang lazim di negara lain, tetapi secara umum corak perbankan Indonesia tetap sama dengan yang berlaku menyeluruh di belahan dunia mana pun. Karakteristik ini banyak dipengaruhi oleh ideologi Pancasila dan tujuan negara yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 beserta amandemennya. Karakteristik tersebut jelas dalam kehidupan perbankan Indonesia, sebagai berikut:
  - a. Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Fungsi utamanya adalah sebagai penghimpun dan mengatur dana masyarakat dan bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan

ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak;

- b. Perbankan Indonesia sebagai sarana untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional, juga guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, pelaksanaan perbankan Indonesia harus banyak memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan unsur-unsur trilogi pembangunan;
- c. Perbankan Indonesia dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya kepada masyarakat harus senantiasa bergerak cepat guna menghadapi tantangan-tantangan yang semakin berat dan luas, baik dalam perkembangan perekonomian nasional maupun internasional.

(Muhammad Djumhana, Hukum Perbankan di Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.)

### **C. Keterangan DPR Terhadap Pokok Permohonan**

1. Bahwa kredit/pembiayaan bermasalah atau *non-performing loan/non-performing financing* merupakan risiko yang melekat pada setiap kredit/pembiayaan yang disalurkan bank kepada masyarakat. Dalam hal terjadinya kredit/pembiayaan bermasalah, bank perlu melakukan penyelamatan sesuai dengan tingkat kualitas kredit/pembiayaan tersebut agar tidak menimbulkan kerugian pada bank. Upaya penyelamatan tersebut dapat dilakukan dengan penjadwalan kembali (*rescheduling*), persyaratan kembali (*reconditioning*), dan/atau penataan kembali (*restructuring*) perjanjian kredit/pembiayaan. Apabila kualitas kredit/pembiayaan nasabah telah dinyatakan macet dan tidak dapat ditagih kembali setelah dilakukan upaya penyelamatan, maka bank dapat mengambil alih agunan yang dijadikan jaminan atas kredit/pembiayaan tersebut berdasarkan perjanjian jaminan hak kebendaan.
2. Bahwa bank sebagai pemegang/penerima jaminan kebendaan memiliki hak untuk mengeksekusi benda jaminan untuk dijual guna pembayaran utang debitur jika debitur lalai melaksanakan kewajibannya berdasarkan perjanjian kredit/pembiayaan. Hal tersebut terlihat dari beberapa ketentuan sebagai berikut:

a. Pasal 1155 KUH Perdata

“Bila oleh pihak-pihak yang berjanji tidak disepakati lain, maka jika debitur atau pemberi gadai tidak memenuhi kewajibannya, setelah lampaunya jangka waktu yang ditentukan, atau setelah dilakukan peringatan untuk pemenuhan perjanjian dalam hal tidak ada ketentuan tentang jangka waktu yang pasti, **kreditur berhak untuk menjual barang gadainya** di hadapan umum menurut kebiasaan-kebiasaan setempat dan dengan persyaratan yang lazim berlaku, dengan tujuan agar jumlah utang itu dengan bunga dan biaya dapat dilunasi dengan hasil penjualan itu. Bila gadai itu terdiri dari barang dagangan atau dari efek-efek yang dapat diperdagangkan dalam bursa, maka penjualannya dapat dilakukan di tempat itu juga, asalkan dengan perantaraan dua orang makelar yang ahli dalam bidang itu.”

b. Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia

“Apabila debitur cidera janji, **Penerima Fidusia mempunyai hak untuk menjual Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia** atas kekuasaannya sendiri.”

c. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah.

“Apabila debitur cidera janji, **pemegang Hak Tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual obyek Hak Tanggungan** atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut.”

3. Sertifikat Jaminan Fidusia dan Sertifikat Hak Tanggungan memuat irah-irah dengan kata-kata “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”, oleh karenanya mengandung kekuatan titel eksekutorial (*parate executie*). Pengertian *parate executie* menurut Bachtiar Sibarani adalah melakukan sendiri eksekusi tanpa bantuan atau campuran tangan pengadilan atau hakim, kemudian menurut Subekti *parate executie* adalah menjalankan sendiri atau mengambil sendiri apa yang menjadi haknya, dan menurut Sudarsono *parate executie* adalah pelaksanaan langsung tanpa proses pengadilan. Sehingga dapat disimpulkan *parate executie* adalah kewenangan yang dimiliki oleh kreditur untuk mengeksekusi benda jaminan secara langsung tanpa harus melalui dan tanpa campur tangan pengadilan.

4. Bahwa ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan pada pokoknya mengatur mengenai kegiatan bank umum yang dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Ketentuan tersebut merupakan norma pengganti dari salah satu usaha bank umum yang sebelumnya disebutkan dalam Pasal 6 huruf k UU Perbankan 1992, yaitu *“membeli melalui pelelangan agunan baik semua maupun sebagian dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.”* Jika dilihat dari sistematika penulisan, Pasal 12A UU Perbankan terdapat dalam Bagian Kedua dengan judul Usaha Bank Umum sehingga ketentuan tersebut memang ditujukan untuk Bank Umum. Oleh karena itu permohonan Pemohon untuk menafsirkan frasa “Bank Umum” sebagai Bank Umum dan juga BPR, justru akan mengaburkan sistematika penulisan norma UU Perbankan.
5. Bahwa maksud dari ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan yang merupakan pengganti dari ketentuan Pasal 6 huruf k UU Perbankan 1992 dan ditujukan untuk bank umum terlihat dari risalah pembahasan RUU Perbankan dalam Rapat Panja IV pada hari Kamis tanggal 24 September 1998 sebagai berikut:
- Anggota FABRI (Drs. Supriadi) halaman 104  
 “Kemudian kedua, pertanyaan kami pada waktu itu bagaimana dengan BPR, apakah BPR tidak boleh membeli barang lelangan dari agunan yang menggunakan kredit BPR”
  - Pemerintah (Dirjen Lembaga Keuangan) halaman 106  
 “Sebetulnya kalau kita lihat Pasal 12A ini, sebetulnya pengganti dari Pasal 6 mengenai usaha-usaha yang ada di bank umum, jadi tidak termasuk yang BPR dengan sendirinya. Jadi itu, yang dimasukkan ke sini di dalam Pasal 12A yang kita keluarkan dari Pasal 6 karena ini bukan merupakan usaha dari bank, ini sebetulnya hanya ikutan dari pekerjaan bank itu sendiri, karena ada kredit macet atau apa, sehingga agunannya bisa dicairkan atau bisa dijual dan sebagainya.”
  - Pemerintah (Direktur BI/Subarjo Joyosumarto) halaman 108  
 “Kemudian untuk FABRI, ketentuan ini memang hanya mengatur bank umum, yang BPR itu tidak diatur maksudnya dari dulu juga tidak pernah diatur untuk BPR karena sifat dari BPR yang kecil, sehingga kalau dia mengikuti hal-hal sangat besar dalam hal agunan karena bisa juga terjadi agunannya adalah jauh lebih besar dari modal BPR itu sendiri, nanti justru akan merepotkan

BPR-nya itu sendiri, karena itu untuk BPR tidak diatur mengenai hal itu.”

6. Bahwa alasan tidak pernah diaturnya kegiatan BPR seperti layaknya bank umum dalam ketentuan Pasal *a quo* sebagaimana dinyatakan Pemerintah dalam Rapat Panja Pembahasan RUU Perbankan tersebut merupakan alasan historis dan filosofis pembentukan BPR. Seperti yang telah diuraikan DPR sebelumnya bahwa BPR merupakan peleburan dari lumbung desa, bank desa, bank pasar, bank tani, dan bank pegawai yang telah didirikan sejak tahun 1916 untuk melepas ketergantungan petani, pegawai, dan buruh yang terjerat bunga pinjaman tinggi dari rentenir. Oleh karena pelayanan yang diberikan oleh BPR ditujukan untuk usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan, maka pengaturan mengenai pembelian dan pencairan agunan adalah sesuatu yang besar dibandingkan dengan skala usaha BPR. Dengan demikian maka tidak ada uraian kegiatan tersebut dalam norma pengaturan mengenai usaha BPR di UU Perbankan 1992 seperti halnya terdapat uraian kegiatan tersebut untuk usaha bank umum dalam ketentuan Pasal 6 huruf k UU Perbankan 1992.
7. Bahwa dalam risalah Rapat Dengar Pendapat Umum 2 dengan acara pembahasan RUU Perbankan 1992 yang diselenggarakan pada tanggal 15 Januari 1992, Federasi Perhimpunan Bank Perkreditan Rakyat Seluruh Indonesia (FERBARI) menyatakan sebagai berikut:
  - Dahli Panjaitan (Direktur Ferbari) halaman 7 (pdf 208)
 

“Khususnya pemberian kredit dapat kami sampaikan, pemberian kredit diarahkan pada usaha-usaha kecil dan sektor-sektor non dipedesaan maupun diperkotaan, jumlah maksimal pemberian kredit kepada setiap nasabah pada dasarnya masih lebih kecil daripada jumlah minimal pemberian kredit sebuah Bank Umum. Pada dasarnya tidak memakai nilai agunan dan nilai agunan sangat kecil dan berbentuk sangat sederhana pula.”
  - Supadi (Ferbari) halaman 45 (pdf 246)
 

“...walaupun kenyataan kita Rp100.000 ke bawah tidak pakai jaminan, asal KTP-nya ada itu bisa diberikan. Sebab kalau Rp100.000 s/d Rp50.000 makai jaminan dia akan lari, lebih baik pinjam ke rentenir. Jadi kita pasti yang kita laksanakan sekarang ini jaminan dalam arti kepercayaan jadi pada orang itu pasti akan bayar.

Yang besar kita pasti harus hati-hati, jaminan dalam arti collateral.”

Berdasarkan kondisi pada saat pembahasan RUU Perbankan 1992 tersebut, maka pembentuk undang-undang tidak mengatur BPR untuk dapat membeli melalui pelelangan agunan baik semua maupun sebagian dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank.

8. Berdasarkan data Statistik Perbankan Indonesia yang dikeluarkan oleh Otoritas Jasa Keuangan pada bulan Desember tahun 2020, terdapat 1.506 BPR dengan total aset sejumlah Rp155 triliun. Dengan melihat perkembangan tersebut, maka BPR juga perlu melakukan penyelamatan atas kredit/pembiayaan bermasalah sehingga tidak merugikan BPR. Sebagaimana dinyatakan oleh Pemerintah (Dirjen Lembaga Keuangan) dalam Rapat Panja IV yang telah dikutip sebelumnya, bahwa kegiatan bank umum yang diatur dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan merupakan ikutan atau turunan dari salah satu usaha bank umum, yaitu memberikan kredit atau menyediakan pembiayaan (*vide* Pasal 6 huruf b dan huruf m UU Perbankan). Usaha yang sama, yaitu memberikan kredit atau menyediakan pembiayaan, juga merupakan salah satu usaha dari BPR sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 13 huruf b dan huruf c UU Perbankan, oleh karena itu BPR juga dapat melakukan kegiatan ikutan atau turunan dari usaha tersebut.
9. Terlebih tidak ada larangan bagi BPR dalam ketentuan Pasal 14 UU Perbankan untuk dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal nasabah debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.
10. Bahwa tidak adanya larangan bagi BPR untuk dapat melakukan kegiatan seperti bank umum dalam ketentuan Pasal *a quo* terlihat dari adanya ketentuan yang ditetapkan oleh pengawas lembaga perbankan, yaitu terakhir dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.03/2018 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Perkreditan Rakyat (POJK 33/2018). Dalam ketentuan Pasal 27 POJK 33/2018, BPR dapat



mengambil alih agunan untuk penyelesaian kredit yang memiliki kualitas macet dan tidak dapat ditagih kembali setelah dilakukan upaya penyelamatan. Agunan yang diambil alih tersebut disebut dengan AYDA yang diartikan sebagai berikut:

“Agunan yang Diambil Alih yang selanjutnya disebut AYDA adalah aset yang diperoleh BPR untuk penyelesaian Kredit, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal Debitur telah dinyatakan macet.” (vide Pasal 1 angka 11 POJK 33/2018).

Jadi, AYDA adalah suatu aktiva yang diperoleh dari bank, baik melalui pelelangan maupun di luar lelang dari pemilik agunan, karena pemilik agunan/debitur lalai dalam memenuhi kewajibannya.

11. Dalam surat edaran DJKN Nomor S-407/KN.7/2012 sebagaimana dijelaskan Pemohon juga tidak terdapat larangan bagi BPR untuk mengambil alih agunan dalam hal nasabah yang kreditnya macet melalui lelang agunan karena di dalam surat edaran tersebut menjelaskan terkait pemberian kepastian hukum dalam lelang yang akan ditunjuk kemudian (*Acte de command*) yang salah satunya disampaikan pengaturan dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan. Kementerian Keuangan justru mengatur bahwa lembaga jasa keuangan, yang termasuk di dalamnya yaitu bank umum dan BPR, dapat membeli agunannya dalam lelang sebagaimana terdapat dalam Pasal 79 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang (PMK 213/2020). Ketentuan Pasal 79 ayat (1) PMK 213/2020 menyatakan bahwa “*Lembaga jasa keuangan sebagai kreditor dapat membeli agunannya dalam pelaksanaan lelang sepanjang diatur dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.*”

Ketentuan tersebut dan juga ketentuan lainnya dalam PMK 213/2020 tidak memberikan batasan terhadap frasa “Lembaga Jasa Keuangan”, oleh karena itu BPR sebagai kreditor dapat membeli agunannya dalam pelaksanaan lelang. Berdasarkan uraian-uraian tersebut disimpulkan bahwa baik bank umum dan BPR mempunyai kedudukan yang sama untuk melakukan pengambilalihan agunan dalam hal nasabah yang

kreditnya macet melalui lelang agunan dan tidak ada perbedaan antara kedua jenis bank tersebut dalam pengambilalihan agunan.

Namun, jika memang benar di dalam surat edaran tersebut terdapat larangan bagi BPR untuk mengambil alih agunan dalam hal nasabah yang kreditnya macet melalui lelang agunan maka bukan menjadi ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian.

12. Bahwa berdasarkan uraian-uraian di atas, meskipun frasa “Bank Umum” dalam ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan tidak ditujukan untuk BPR, namun BPR tetap dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan, dengan tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan terkait. Oleh karena itu dalil Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal *a quo* menimbulkan kerugian ekonomi bagi Pemohon karena tidak dapat menyelesaikan kredit macet dan bertentangan dengan hak konstitusional Pemohon berdasarkan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah dalil yang tidak berdasar.
13. Bahwa kerugian ekonomi yang didalilkan oleh Pemohon lebih disebabkan adanya 2 (dua) tafsir yang berbeda dan saling bertentangan antara Bank Indonesia (BI) dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dengan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Di satu sisi, BI dan OJK memperbolehkan BPR mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya melalui lelang agunan dengan adanya Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/26/PBI/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat (PBI No. 13/26/PBI/2011), yang selanjutnya diatur dalam POJK 33/2018. Namun di sisi lain Surat Penegasan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Direktorat Lelang, Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nomor S-407/KN.7/2012 tanggal 12 April 2012 yang pada pokoknya menyatakan bahwa hanya Bank Umum yang dapat membeli agunannya melalui pelelangan (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 9 dan 12). Terhadap hal tersebut, DPR menegaskan bahwa Pemohon kurang cermat karena menjadikan PBI No. 13/26/PBI/2011 sebagai argumen dalam alasan permohonan karena peraturan tersebut sudah dicabut dan dinyatakan

tidak berlaku dengan adanya POJK 33/2018. Adapun dengan berlakunya POJK 33/2018 maka Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat, PBI No. 13/26/PBI/2011, dan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 14/26/DKBU/2012 perihal Pedoman Kebijakan dan Prosedur Perkreditan bagi Bank Perkreditan Rakyat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

### **Petitum DPR**

Bahwa berdasarkan keterangan tersebut di atas, DPR memohon agar kiranya, Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya;
3. Menerima keterangan DPR secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 12A ayat (1) 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) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita negara republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.4]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden memberikan keterangan yang didengarkan dalam persidangan pada tanggal 9 Juni 2021 yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 7 Juni 2021, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

## I. POKOK PERMOHONAN PEMOHON

1. Bahwa Pemohon mengajukan pengujian atas ketentuan **Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan** khususnya terhadap frasa "**Bank Umum**" yang menurut Pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.
2. Bahwa menurut Pemohon ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan tersebut khususnya dengan adanya frasa "**Bank Umum**" telah menimbulkan ketidakadilan bagi Bank Perkreditan Rakyat (selanjutnya disebut "BPR") untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan layaknya sama dengan Pihak Bank Umum untuk dapat membeli sebagian atau seluruh agunan dalam hal nasabah debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada Bank. Sehingga Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan tersebut.

## II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Bahwa berdasarkan ketentuan UU MK tersebut, agar Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan suatu permohonan Uji Materiil suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka harus dibuktikan bahwa:
  - 1) Pemohon memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU MK); **dan**
  - 2) Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan akibat berlakunya Undang-Undang yang diuji.
2. Bahwa kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat kumulatif sesuai dengan Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 010/PUU-III/2005.
3. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, terkait *legal standing* Pemohon, Pemerintah berpendapat kedudukan *legal standing* Pemohon tidak terpenuhi karena permasalahan yang dikemukakan Pemohon adalah ranah

implementasi sedangkan secara norma Undang-Undang, persamaan hak BPR dan Bank Umum telah ditegaskan Pemerintah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (selanjutnya disebut "UU Perbankan Syariah") sebagai Undang-Undang yang lahir belakangan daripada Undang-Undang Perbankan sehingga norma pada ketentuan Pasal 12A UU Perbankan sudah di *overvalue* dengan ketentuan Pasal 40 UU Perbankan Syariah.

4. Persamaan ini pun juga sudah dipertegas oleh Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga yang mengatur dan mengatasi kebijakan Perbankan. Sehingga permasalahan terkait persamaan dengan Pihak Bank Umum untuk dapat membeli sebagian atau seluruh agunan dalam hal nasabah debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada Bank merupakan ranah implementasi dan bukan ranah konstusionalitas UU Perbankan.
5. Bahwa dikarenakan tidak terpenuhinya kerugian konstusional tersebut, maka sangat jelas permohonan yang diajukan Pemohon tersebut tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan suatu permohonan Uji Materiil.
6. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, menurut Pemerintah Pemohon dalam permohonan *a quo* tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* di hadapan Mahkamah Konstitusi, sehingga sangatlah berdasarkan hukum apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili perkara *a quo* secara bijaksana menyatakan Permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun demikian, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak dalam permohonan Pengujian Undang-Undang *a quo*, sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK maupun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

### **III. KETERANGAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN UNTUK DIUJI MENGENAI HAK KONSTITUSIONAL PEMOHON YANG DIRUGIKAN DENGAN BERLAKUNYA PASAL 12A AYAT (1) UU PERBANKAN**

### **A. Landasan Filosofis**

Sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan terkait norma materi yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon, terlebih dahulu Pemerintah akan menyampaikan landasan filosofis terkait dengan UU Perbankan sebagai berikut:

1. Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Guna mencapai tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan harus senantiasa memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan berbagai unsur pembangunan, termasuk di bidang ekonomi dan keuangan.
2. Bahwa untuk mencapai cita-cita Negara Republik Indonesia menjadi Negara yang adil dan makmur serta mensejahterakan kehidupan bangsa dibutuhkan suatu sistem perekonomian nasional yang mampu tumbuh dengan stabil dan berkelanjutan. Mengingat pentingnya hal tersebut maka dalam Pasal 33 UUD 1945 telah diatur prinsip-prinsip dasar pengelolaan perekonomian nasional.
3. Pasal 33 ayat (5) UUD 1945 selanjutnya memberikan amanat kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur pelaksanaan Pasal *a quo* dalam Undang-Undang. Dengan demikian dalam rangka mewujudkan amanat konstitusi tersebut maka telah diterbitkan perundang-undangan mengenai pengelolaan perekonomian nasional berdasarkan prinsip-prinsip dasar sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945, yang salah satunya adalah UU Perbankan.
4. Perbankan sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat sebagai salah satu sumber pembiayaan, juga memiliki peranan yang strategis untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi, stabilitas nasional, dan taraf hidup masyarakat.
5. Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya adalah berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Fungsi utamanya adalah sebagai penghimpun dan pengatur dana masyarakat dan bertujuan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional

dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional kearah peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak.

6. Bank Perkreditan Rakyat (BPR) merupakan suatu lembaga keuangan yang memiliki peranan yang cukup penting di dalam mendorong perekonomian di Indonesia. BPR adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. BPR menerima simpanan hanya dalam bentuk deposito berjangka, tabungan dan bentuk lain yang dipersamakan dengan itu. Berdasarkan ketentuan Pasal 13 UU Perbankan, diatur bahwa:

“Usaha Bank Perkreditan Rakyat meliputi:

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan deposito berjangka, tabungan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- b. Memberikan kredit;
- c. menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- d. Menempatkan dana nya dalam bentuk sertifikat bank indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito dan atau tabungan pada bank lain.

### **B. Tanggapan atas Pokok Perkara**

Pemohon mengajukan pengujian atas ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan:

“**Bank umum** dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.”

Pemohon meminta frasa “**Bank Umum**” dalam ketentuan Pasal 12A ayat 1 UU Perbankan dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, sepanjang tidak dimaknai “Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat”.

Terhadap Permohonan pengujian tersebut, Pemerintah dapat menyampaikan keterangan sebagai berikut:

## 1. Latar Belakang Pengaturan AYDA BPR Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan Terkait

a. Bahwa ketentuan Pasal 12A ayat (1) dan ayat (2) UU Perbankan mengatur:

(1) “Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya”.

### Penjelasan:

“Pembelian agunan oleh bank melalui pelelangan dimaksudkan untuk membantu bank agar dapat mempercepat penyelesaian kewajiban Nasabah Debiturnya. Dalam hal bank sebagai pembeli agunan Nasabah Debiturnya, status bank adalah sama dengan pembeli bukan bank lainnya. Bank dimungkinkan membeli agunan di luar pelelangan dimaksudkan agar dapat mempercepat penyelesaian kewajiban Nasabah Debiturnya. Bank tidak diperbolehkan memiliki agunan yang dibelinya dan secepat-cepatnya harus dijual kembali agar hasil penjualan agunan dapat segera dimanfaatkan oleh bank”.

(2) “Ketentuan tata cara pembelian agunan dan pencairannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”.

### Penjelasan:

“Pokok-pokok ketentuan yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah memuat antara lain: a. Agunan yang dapat dibeli oleh bank adalah agunan yang kreditnya telah dikategorikan macet selama jangka waktu tertentu. b. Agunan yang telah dibeli wajib dicairkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu satu tahun. c. Dalam jangka waktu satu tahun, bank dapat menanggihkan kewajiban-kewajiban berkaitan dengan pengalihan hak atas agunan yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

b. Bahwa ketentuan Pasal 12A UU Perbankan tersebut mengenai kewenangan bagi Bank Umum untuk melakukan pengambilalihan agunan melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Dengan memperhatikan *Memorie van Toelichting* (MvT) UU Perbankan, maka diketahui bahwa ketentuan Pasal 12A tersebut merupakan pengganti dari substansi ketentuan Pasal 6 huruf k Undang-Undang



Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan yang merupakan salah satu kegiatan dari Bank Umum. Pada saat pembentukan UU Perbankan yaitu pada Tahun 1998 seperti diketahui bersama bahwa pada waktu itu Indonesia sedang mengalami krisis moneter dan banyak Bank Umum yang mengalami kesulitan likuiditas, karena adanya *rush* besar-besaran, untuk itu diaturlah ketentuan Pasal 12A UU Perbankan tersebut dalam rangka secepatnya menjual barang jaminan untuk memperbaiki likuiditas Bank. Terhadap BPR tidak dicantumkan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12A tersebut dikarenakan pada waktu itu besaran jumlah pinjaman kredit pada BPR belum sebesar pada Bank Umum dan belum menimbulkan dampak yang signifikan terhadap kondisi BPR. Sehingga jelas ketentuan Pasal 12A ayat 1 UU Perbankan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

- c. Dalam perkembangannya, pengaturan pengambilalihan agunan sebagaimana diatur dalam Pasal 12A UU Perbankan bagi Bank Umum perlu untuk diberlakukan pula bagi BPR. Dengan mempertimbangkan kebutuhan BPR untuk dapat melakukan pengambilalihan agunan tersebut (AYDA) yang dimaksudkan untuk membantu BPR agar dapat mempercepat penyelesaian kewajiban nasabah debiturnya, mengingat penyelesaian kredit macet akan mempengaruhi tingkat kesehatan Perbankan, maka Bank Indonesia selaku otoritas pengatur dan pengawas Perbankan pada tahun 2006, telah mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia (selanjutnya disebut "PBI") Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Aktiva Produktif BPR (KAP PPAP BPR) yang selanjutnya diubah dengan PBI Nomor 13/26/PBI/2011 tentang KAP PPAP BPR. Pengaturan oleh Bank Indonesia ini merupakan perwujudan dari ketentuan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) 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 (selanjutnya disebut "UU BI") yang mengatur bahwa:

- (1) "Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur Bank, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian".
  - (2) "Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia".
- d. Prinsip atau filosofi Bank dalam pemberian hak membeli agunan sendiri (*foreclosed collateral*) adalah memenuhi Prinsip Kehati-hatian yang mana Bank dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya wajib bersikap hati-hati (*prudent*) dalam rangka melindungi dana masyarakat yang dipercayakan kepada Bank. Prinsip kehati-hatian tersebut mengharuskan pihak Bank untuk selalu berhati-hati dalam menjalankan kegiatan usahanya, dalam arti harus selalu konsisten dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan berdasarkan profesionalisme dan itikad baik.
- e. Bahwa pasca peralihan, kewenangan sebagai Pengatur dan Pengawas Perbankan dari Bank Indonesia (BI) beralih kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dengan didasarkan pada Ketentuan Pasal 6 *jis.* Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut "UU OJK"). OJK kemudian menerbitkan *regulasi-regulasi* mengenai kesehatan Bank, terutama mengenai kualitas *asset* Bank dan prinsip kehati-hatian bagi Bank. Salah satu *regulasi* yang diterbitkan oleh OJK yang menjadi dasar hukum yang sah bagi pelaksanaan mekanisme AYDA oleh BPR adalah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.03/2018 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Perkreditan Rakyat (POJK Nomor 33/2018). POJK Nomor 33/2018 ini mengubah PBI Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Aktiva Produktif BPR (KAP PPAP BPR) yang selanjutnya diubah dengan PBI Nomor

13/26/PBI/2011 tentang KAP PPAP BPR, yang mengatur hal yang sama.

- f. Bahwa OJK mengubah pengaturan kedua PBI dimaksud dengan POJK Nomor 33/2018 tersebut adalah dalam rangka penerapan *prudential banking* atau prinsip kehati-hatian sebagaimana ketentuan dalam UU Perbankan, antara lain:

Pasal 1 angka 11

“AYDA adalah aset yang diperoleh BPR untuk penyelesaian Kredit, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal Debitur telah dinyatakan macet.”

Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3)

- (1) “BPR dapat mengambil alih agunan untuk penyelesaian Kredit yang memiliki kualitas macet”.
- (2) “Pengambilalihan agunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat sementara”.
- (3) “Pengambilalihan agunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dengan surat pernyataan penyerahan agunan atau surat kuasa menjual dari Debitur, dan surat keterangan lunas dari BPR kepada Debitur”.

Pasal 28 ayat (1)

- (1) “BPR wajib melakukan upaya penyelesaian terhadap AYDA sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak pengambilalihan agunan”.

- g. Kebijakan *regulator* Pengawas Perbankan terkait pengaturan pelaksanaan mekanisme AYDA sebagaimana tertuang dalam PBI dan POJK tersebut di atas, diperkuat lagi dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (selanjutnya disebut “UU Perbankan Syariah”). Pengaturan pelaksanaan mekanisme AYDA pada Bank Perkreditan Rakyat Syariah (selanjutnya disebut “BPRS”) telah secara tegas diatur dalam ketentuan Pasal 40 ayat (1) UU Perbankan Syariah, yang menyatakan bahwa:

- (1) “Dalam hal Nasabah Penerima Fasilitas tidak memenuhi kewajibannya, Bank Syariah dan UUS dapat membeli sebagian atau seluruh Agunan, baik melalui maupun di luar pelelangan, berdasarkan penyerahan

secara sukarela oleh pemilik Agunan atau berdasarkan pemberian kuasa untuk menjual dari pemilik Agunan, dengan ketentuan Agunan yang dibeli tersebut wajib dcairkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.”

Dan sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 7 UU Perbankan Syariah, dengan tegas dinyatakan bahwa definisi Bank Syariah adalah terdiri dari Bank Umum Syariah dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS). Sehingga jelas dinyatakan bahwa Bank Umum Syariah dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dapat melakukan mekanisme AYDA baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Dengan lahirnya UU Perbankan Syariah tersebut, juga menunjukkan kejelasan kebijakan Pemerintah dan DPR bahwa pembentukan Undang-Undang mengenai ketentuan mekanisme AYDA berlaku bagi Bank Umum dan BPR, baik Konvensional maupun Syariah.

- h. Selanjutnya, ketentuan Pasal 40 ayat (4) UU Perbankan Syariah juga mengamankan pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan mekanisme AYDA tersebut dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI). Dengan peralihan tugas BI kepada OJK, maka OJK telah menjalankan amanah tersebut dengan menerbitkan POJK Nomor 29/POJK.03/2019 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (POJK KAP PPAP BPRS), yang substansi pengaturan POJK KAP PPAP BPRS tersebut adalah sama dengan POJK Nomor 33/2018. Ketentuan Pasal 1 angka 14 POJK KAP PPAP BPRS, mengatur bahwa:

“Agunan Yang Diambil Alih yang selanjutnya disingkat AYDA adalah aset yang dibeli BPRS untuk penyelesaian Pembiayaan, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal nasabah telah dinyatakan macet.”

Dengan demikian, dari sisi *regulasi* tingkat Undang-Undang dan Peraturan Pelaksanaanya (PBI dan POJK) telah secara jelas diberikan pemaknaan atas kewenangan pengambilalihan agunan atau pelaksanaan mekanisme AYDA melalui pelelangan maupun di

luar pelelangan tersebut dimiliki oleh Bank Umum dan BPR, baik Konvensional maupun Syariah.

- i. Kejelasan kebijakan tersebut dari sisi penafsiran peraturan perundang-undangan melalui penafsiran sistematis (logis) yang bersifat *purposive approach* yang menitikberatkan pada tujuan dari peraturan guna memperoleh pemahaman yang utuh, jelas bahwa meskipun Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan berbeda dalam rumusan gramatikal dengan Pasal 40 ayat (1) UU Perbankan Syariah, namun tujuan pengaturan *purposive approach* kedua Undang-Undang tersebut dalam kondisi saat ini mempunyai tujuan yang sama, bahwa kewenangan pengambilalihan agunan melalui pelelangan oleh Bank Umum memiliki semangat filosofis yang sama, yang berlaku pula bagi Bank Perkreditan Rakyat.
- j. Bahwa selanjutnya, dalam implementasi kewenangan menjual lelang barang jaminan oleh BPR terdapat permasalahan adanya penolakan lelang, dengan dasar sesuai dengan ketentuan Pasal 78 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, diatur bahwa:
  - (1) Bank sebagai kreditor dapat membeli agunannya melalui lelang, dengan ketentuan menyampaikan surat pernyataan dalam bentuk Akte Notaris, bahwa pembelian tersebut dilakukan untuk pihak lain yang akan ditunjuk kemudian dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung mulai tanggal pelaksanaan lelang, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan ini pada dasarnya adalah ranah implementasi yang dapat diselesaikan dengan penerbitan petunjuk pelaksanaan (juklak) untuk memberikan pemahaman yang sama diantara KPKNL terhadap kewenangan BPR tersebut. Dalam hal ini sudah ditegaskan dengan Surat DJKN Nomor 407/KN.7/2012 tanggal 12 April 2012, sehingga pada dasarnya tidak ada permasalahan konstitusional dalam permasalahan yang dihadapi Pemohon.

## 2. Data Implementasi Pelaksanaan AYDA Oleh BPR

- a. Sebagai dukungan data bahwa berdasarkan data agregat industri BPR selama 5 (lima) tahun terakhir, terdapat peningkatan nominal AYDA yang cukup signifikan, yaitu dari sebesar Rp. 357.000.000.000,- (tiga ratus lima puluh tujuh miliar rupiah) yang dimiliki oleh 445 BPR pada bulan Desember 2015 meningkat menjadi sebesar Rp. 1.164.000.000.000,- (satu triliun seratus enam puluh empat miliar rupiah) yang dimiliki oleh 543 BPR pada bulan Desember 2019. Selanjutnya, pada posisi bulan Desember 2020, nominal AYDA industri BPR terus mengalami peningkatan hingga mencapai sebesar Rp.1.523.000.000.000,- (satu triliun lima ratus dua puluh tiga miliar rupiah) yang dimiliki oleh 619 BPR, dengan nominal AYDA terbesar dimiliki oleh BPR Lestari, yaitu sebesar Rp.263.000.000.000,- (dua ratus enam puluh tiga miliar rupiah), yang sebagian besar adalah berupa tanah atau bangunan.
- b. Bahwa data peningkatan AYDA tersebut tentunya mencerminkan kewenangan AYDA pada BPR merupakan bagian dari penerapan prinsip kehati-hatian untuk menjaga Kesehatan BPR, baik secara individual maupun industri BPR.

## IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah berpendapat, perumusan Pasal-Pasal dalam UU Perbankan sesuai dengan *Memori Van Toelicting* (MvT) tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Bahwa dengan lahirnya UU Perbankan Syariah sebagai Undang-Undang yang lahir kemudian, maka *Open Legal Policy* pembentukan Undang-Undang telah menegaskan keberlakuan hak yang sama antara Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat dalam pelaksanaan mekanisme AYDA, sehingga tidak ada perbedaan perlakuan bagi Bank Umum dan BPR.

Dalam implementasinya kepastian hak yang sama bagi BPR terhadap Bank Umum telah ditegaskan secara eksplisit dalam PBI Nomor 8/19/PBI/2006 yang selanjutnya diubah dengan PBI No. 12/26/PBI/2011 tentang KAP PPAP BPR dan POJK Nomor 33/POJK.03/2018 tentang KAP PPAP BPR. *Open Legal Policy* sebagaimana dalam UU Perbankan Syariah saat ini juga sudah

dirumuskan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (RUU PPSK). Dengan demikian pada prinsipnya tidak ada permasalahan konstitusional dalam permasalahan yang dihadapi Pemohon dan dalam implementasinya sudah jelas terdapat kepastian dari sektor keuangan dan perbankan yang dijadikan salah satu acuan untuk penerbitan pedoman pelelangan.

Selain itu, untuk mendukung keterangannya, Presiden juga mengajukan dua orang ahli atas nama **Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M.**, yang keterangannya diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 September 2021 dan didengarkan dalam persidangan pada tanggal 6 September 2021, serta **Dr. Lita Tyesta ALW, S.H., M. Hum.**, yang menyampaikan keterangannya secara tertulis diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 September 2021, yang masing-masing pada pokoknya sebagai berikut:

#### **1. Ahli Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M.**

##### **A. BPR dapat melakukan kegiatan terkait Agunan yang Diambil Alih (AYDA) berdasarkan Peraturan OJK**

Apabila diperhatikan Pasal 12A ayat (1) Undang-Undang Perbankan, dapat dengan jelas dilihat bahwa subyek yang diatur adalah Bank Umum. Dengan kata lain, Bank Perkreditan Rakyat tidak menjadi objek pengaturan dalam Pasal 12A ayat (1) Undang-Undang Perbankan. Akan tetapi, apakah fakta bahwa tidak disebutkan Bank Perkreditan Rakyat dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Perbankan berarti bahwa Bank Perkreditan Rakyat tidak boleh mengikuti lelang dalam pelelangan agunan nasabah debiturnya? Terkait hal ini, Ahli berpandangan bahwa Bank Perkreditan Rakyat semestinya dapat mengikuti lelang dalam pelelangan agunan nasabah debiturnya. Adapun pandangan ini ahli sampaikan dengan didasarkan pada alasan sebagai berikut:

##### **1) Tidak ada larangan bagi BPR untuk menjadi peserta lelang dalam pelelangan agunan nasabah debiturnya dalam Undang-Undang Perbankan**

Undang-Undang Perbankan membatasi jenis kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh Bank Perkreditan Rakyat dalam Pasal 13, yang diantaranya meliputi kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam

bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu dan memberikan kredit. Selanjutnya, dalam Pasal 14 diatur mengenai kegiatan apa saja yang dilarang untuk dilakukan oleh BPR, yang meliputi menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran, melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing, melakukan penyertaan modal, melakukan usaha perasuransian dan melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13. Dari kedua Pasal tersebut, tidak ditemukan larangan secara eksplisit mengenai kegiatan BPR untuk menjadi peserta lelang dalam pelelangan agunan nasabah debiturnya.

Dari aspek sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak disebutkannya BPR secara eksplisit dalam Pasal 12A tidak terlepas dari kondisi pada saat dibentuknya Undang-Undang pada tahun 1998 (Setelah Krisis Perbankan/Perekonomian 1997-1998), pada saat itu BPR belum berkembang seperti sekarang dan belum siap untuk membeli agunan kredit macet, sehingga pada dirasa belum perlu secara khusus mengatur mengenai pengambil alihan agunan bagi BPR. Seiring berjalannya waktu, BPR mulai berkembang dan dirasa perlu untuk diberikan peluang untuk melakukan pengambil alihan agunan. Oleh karena itu, dibentuklah peraturan perundang-undangan untuk mengisi kekosongan tersebut melalui Peraturan Bank Indonesia, yang kemudian digantikan oleh Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Lebih lanjut terkait hal ini akan dibahas pada sub-poin selanjutnya.

Dari sudut pandang kegiatan usaha perbankan, keikutsertaan BPR dalam pelelangan semestinya dipahami sebagai bagian dari menjalankan kegiatan usaha BPR berupa memberikan kredit. Dalam menjalankan kegiatan usaha berupa memberikan kredit, Bank meminta pengaju kredit untuk menyerahkan agunan sebagai wujud dari prinsip kehati-hatian. Oleh karena itu, tindakan eksekusi atas agunan tersebut pada dasarnya merupakan perwujudan dari prinsip kehati-hatian. Untuk mengatasi kredit macet yang dialaminya, beralasan untuk memberikan kesempatan Bank (termasuk BPR) untuk ikut menjadi peserta lelang.

Kredit macet tentu menjadi hal yang harus segera ditanggulangi oleh



bank, mengingat konsekuensi sistemik dari terjadinya kredit macet dapat memperburuk kualitas aset bank dan memperburuk tingkat kesehatan bank. Lebih-lebih lagi, menurut ketentuan yang berlaku, apabila ada kredit macet bank harus menyisihkan dana 100 % dari nilai kredit macet tersebut sebagai pembentukan penyisihan penghapusan aset produktif yang sudah tentu akan mengurangi permodalan dan likuiditas bank. Hal ini akhirnya dapat mengganggu pelaksanaan kegiatan usaha bank. Terlebih lagi, peran BPR sangat vital dalam menjalankan fungsi perantara keuangan (*financial intermediary*) kepada kelompok-kelompok usaha kecil. Apabila kegiatan usaha BPR terhambat, maka dampaknya juga akan dirasakan oleh masyarakat, khususnya pelaku usaha kecil.

## **2) BPR dapat menjadi peserta lelang berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan**

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Pasal 12A ayat (1) Undang-Undang Perbankan memang tidak menyebut BPR sebagai pihak yang dapat menjadi peserta lelang dalam pelelangan agunan nasabah debiturnya. Akan tetapi, Undang-Undang Perbankan juga tidak melarang BPR untuk menjadi peserta lelang dalam pelelangan tersebut. Sedangkan disisi lain, perlu diakui bahwa keikutsertaan bank dalam pelelangan agunan nasabah debiturnya seringkali dibutuhkan untuk penyelamatan kredit bermasalah yang dihadapi bank.

Oleh karena itu, Otoritas Jasa Keuangan telah menerbitkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.03/2018 tentang Kualitas Aset Produktif (KAP) dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif (PPAP) Bank Perkreditan Rakyat dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 29/POJK.03/2019 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Pembiayaan Rakyat Syariah yang mengatur mengenai dimungkinkannya dilakukan tindakan pengambilalihan agunan oleh BPR atau BPR Syariah sebagai upaya untuk menyelesaikan pembiayaan atau kredit macet, baik melalui pelelangan atau diluar pelelangan. Sebelumnya, Bank Indonesia juga sudah menerbitkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/19/PBI/2006 tentang KAP dan PPAP termasuk AYDA yang membolehkan BPR ikut serta dalam lelang agunan. Sebagai tambahan, Pasal 40 Undang-undang

Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah membolehkan bank Umum Syariah, BPR Syariah dan Unit Usaha Syariah untuk membeli agunan baik melalui lelang maupun di luar pelelangan.

Saya berpendapat bahwa tidak adanya aturan yang eksplisit terkait kebolehan BPR mengambil alih agunan dalam Undang-Undang Perbankan semestinya tidak menjadi penghalang. Undang-Undang Perbankan tidak melarang BPR untuk melakukan kegiatan AYDA. Begitupun dari segi praktik, kegiatan AYDA oleh BPR telah lazim dilakukan oleh BPR sejak bertahun-tahun yang lalu.

Dari aspek legalitas, peraturan-peraturan yang diterbitkan oleh Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia tersebut, yang merupakan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, semestinya sudah cukup untuk dijadikan acuan bagi BPR yang berkeinginan untuk mengambil alih agunan dari nasabah debiturnya.

Dari segi kepastian hukum, peraturan-peraturan tersebut telah menjamin kepastian hukum karena telah dibuat berdasarkan kewenangan masing-masing instansi tersebut, tidak memuat substansi yang bertentangan dengan peraturan lain yang lebih tinggi dan justru mengisi kekosongan hukum. Dari segi kemanfaatan, adanya peraturan-peraturan tersebut juga dapat dikatakan telah menjamin kelancaran kegiatan usaha perbankan dan memberikan jalan keluar yang efektif bagi BPR untuk menanggulangi kredit macet.

## **B. Permasalahan yang diangkat dalam permohonan *a quo* bukan ranah Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi**

Dalam permohonan, Pemohon menyebut bahwa tidak direspon atau ditolaknya permintaan untuk ikut serta sebagai peserta lelang adalah dikarenakan kebijakan yang diambil oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara melalui Surat Nomor S-407/KN.7/2012 perihal Penegasan terkait pembeli yang akan ditunjuk kemudian oleh Bank Umum selaku kreditur atas obyek agunannya.

Setelah Ahli mempelajari kutipan Surat tersebut, dapat dipahami bahwa Surat yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara tersebut juga tidak terdapat substansi yang secara langsung melarang BPR untuk menjadi peserta lelang. Semestinya Surat tersebut tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk menolak keikutsertaan BPR dalam proses lelang terhadap agunan nasabah debiturnya.

Apabila yang menjadi persoalan adalah penolakan untuk menjadi peserta lelang oleh Kepala KPKNL, dengan alasan Surat yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, maka penolakan tersebut semestinya menjadi ranah sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara, bukan Mahkamah Konstitusi. Peraturan perundang-undangan tidak melarang BPR untuk melakukan kegiatan pengambilalihan agunan, baik melalui proses pelelangan atau diluar pelelangan. Begitupun halnya dengan Surat dari DJKN yang disebut oleh Pemohon, yang ternyata juga tidak melarang kegiatan tersebut. Sebaliknya, telah ada peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Otoritas Jasa Keuangan yang dapat dijadikan acuan bagi BPR dan BPR Syariah untuk menjadi pedoman dalam melakukan pengambilalihan agunan milik nasabah debitur. Apabila dalam praktik justru terjadi penolakan atau pelarangan, maka penolakan atau pelarangan tersebut patut diuji keabsahannya di Pengadilan Tata Usaha Negara.

### **C. Kesimpulan dan Saran**

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Perbankan tidak melarang BPR untuk mengambil alih agunan nasabah debiturnya, sehingga seharusnya BPR diperbolehkan ikut dalam lelang pembelian agunan,
- 2) Telah ada Peraturan Perundang-Undangan berupa Peraturan Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia yang dapat dijadikan acuan bagi BPR dan pihak berwenang terkait kegiatan pengambilalihan agunan milik nasabah debitur oleh BPR Konvensional atau BPR Syariah. Kebolehan BPR untuk ikut lelang agunan yang sudah berlangsung cukup lama ini, seharusnya diteruskan untuk keadilan dan kepastian hukum.
- 3) Penolakan terhadap BPR untuk menjadi peserta lelang dalam pelelangan agunan milik nasabah debiturnya menjadi kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menguji keabsahannya

Dari kesimpulan tersebut, perkenankan pula Ahli untuk menyampaikan masukan terkait permasalahan *a quo*. Fakta bahwa dalam penolakan terhadap BPR untuk menjadi peserta lelang dalam pelelangan agunan nasabah debiturnya perlu diperhatikan dan ditindaklanjuti oleh pihak-pihak berwenang terkait dengan jalan meningkatkan kordinasi antar lembaga. Hal ini tentunya penting untuk dilakukan untuk menjamin kelancaran kegiatan usaha Bank dalam memberikan kredit dan mencegah timbulnya dampak buruk dari kredit macet atau *non-performing loan*.

Ahli pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

1. Pada perubahan undang-undang perbankan yaitu Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998, saat itu situasinya sedang menghadapi krisis. Pada waktu itu banyak sekali kredit macet, terutama yang dihadapi oleh bank umum, BPR juga mengalami. Pada waktu itu BPR kelihatannya belum sepesat sekarang peranan dan kemajuannya, sehingga waktu itu kebutuhan yang ada adalah memberikan dasar hukum bagi bank umum untuk membeli aset macet melalui lelang ataupun di bawah tangan. Jadi perbedaannya dahulu dan sekarang, jika lihat Undang-Undang Perbankan yang pertama itu belum diatur dan belum selengkap ini.
2. Ada batas-batas yang boleh dilakukan di dalam pembelian aset, kemudian setahun setelah itu harus dijual kembali karena bank tidak boleh memegang aset banyak-banyak, dan ketentuan ini diperlukan pada waktu itu untuk membantu penyelesaian kredit macet kemudian bank menjadi lebih baik kualitas asetnya, kesehatannya juga terbantu, juga likuiditasnya, semuanya bisa terbantu kalau dimungkinkan melakukan pembelian aset kredit macet tersebut.
3. POJK adalah sama seperti PBI sebelumnya. Dimulai dengan kewenangan dari BI dan OJK sebagai pelaksana dari Undang-Undang Perbankan, dia bisa mengisi kekosongan dalam penafsiran, kemudian dibuat peraturan perundang-undangan. Di Amerika ini dinamakan seperti *administration interpretation*. Jadi *administration* itu punya kewenangan untuk mengisi kekosongan hukum. Kalau di Indonesia mungkin lebih banyak sedikit terkait dengan diskresi di dalam mengambil keputusan atau membuat aturan-aturan seperti itu.

4. Peraturan perundang-undangan itu harus bersifat impersonal. Impersonal itu dia tidak boleh berlaku diskriminatif, dia harus berlaku sama. Kalau seandainya oleh berbagai instansi terkait ada persepsi yang berbeda-beda mengenai Pasal 12A, hal itu bisa saja terjadi. Kemungkinan ini karena pada waktu mengeluarkan produk masing-masing kurang banyak berkoordinasi, sehingga persepsi belum sama, hingga aturan bisa berbeda-beda. Jadi, kalau dilihat dari idealnya ketentuan peraturan perundang-undangan, harusnya aturannya bisa berlaku sama bank umum dan BPR dan tidak menimbulkan multitafsir yang bisa mengganggu kepastian hukum.
5. Persoalan Pemohon ini lebih banyak mengenai teknis implementasi oleh instansi terkait antara lain DJKN dan OJK, bukan terkait dengan konstitusi. Pemerintah berpendapat bahwa Pasal 12A ini tidak bertentangan dengan konstitusi dan bisa tetap dilaksanakan dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Otoritas Jasa Keuangan dan sesuai dengan kelaziman yang sudah ada, tetap bisa berjalan, apalagi kalau dilakukan koordinasi yang baik dengan DJKN sebagai otoritas lelang. Jadi ini lebih banyak pada tataran-tataran teknis pelaksanaan terutama oleh instansi-instansi terkait.

## **2. Dr. Lita Tyesta ALW, S.H., M. Hum.**

Setiap ketentuan peraturan perundang-undangan mempunyai latar belakang sejarahnya sendiri. Dengan menelusuri sejarah latar belakang sampai disusunnya suatu aturan perundang-undangan, hakim dapat mengetahui maksud pembuatnya, dan oleh karena itu hakim harus menafsirkan dengan jalan meneliti sejarah kelahiran pasal tertentu itu dirumuskan. (lihat Ahmad Rifai, 2011, Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 65).

Pernyataan tersebut menunjukkan betapa pentingnya melihat sejarah lahirnya suatu pasal untuk melihat makna yang terkandung dalam suatu penormaam tertentu. Pendekatan ini seringkali kita sebut sebagai interpretasi historis. Pikiran yang mendasari metode interpretasi historis ini adalah ingin menyimak kehendak pembentuk Undang-Undang (Lihat *Ibid* hlm. 65).

Menurut Pontier, interpretasi sejarah hukum adalah penentuan makna dari formulasi sebuah kaidah hukum dengan mencari pertautan pada penulis-penulis atau secara umum pada konteks kemasyarakatan di masa lampau [Lihat Eddy

O.S. Hiariej, 2009, Asas Legalitas dan Penemuan Hukum dalam Hukum Pidana, Jakarta: Erlangga, hlm.77]. Selain itu, interpretasi yang juga penting untuk memahami maksud dan tujuan satu ketentuan hukum, adalah juga interpretasi teleologis. Interpretasi teleologis merupakan penafsiran hakim dengan menafsirkan undang-undang sesuai dengan tujuan pembentuk undang-undang, lebih memperhatikan tujuan dari undang-undang daripada bunyi kata-kata saja. (Lihat Sudikno Mertokusumo, 2001, Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar, Yogyakarta: Liberty, hlm.61).

Melihat pada dua pendekatan interpretasi historis dan teleologis tersebut, maka pemaknaan Pasal 12A UU Perbankan menurut hemat ahli juga perlu untuk dilakukan pada kedua pendekatan tersebut.

Penormaan pasal 12A UU Perbankan mengatur kebolehan Bank Umum untuk membeli AYDA baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan. Apabila dilihat dengan membandingkan antara ketentuan Pasal 6 huruf k UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dengan Pasal 12A UU Perbankan, maka dapat diketahui bahwa pada Pasal 12A UU Perbankan yang menambahkan kewenangan Bank Umum untuk dapat membeli AYDA di luar pelelangan, menunjukkan bahwa terdapat kondisi tertentu yang membutuhkan penormaan yang memperluas kewenangan Bank Umum.

Jika kita melihat pada ketentuan umum Pasal 1 angka 3 dan angka 4 UU Perbankan terkait apa yang dimaksud dengan Bank Umum dengan BPR, dapat diketahui bahwa pemaknaan Bank Umum dan BPR sudah secara jelas digariskan berbeda yaitu terdapatnya kegiatan pemberian jasa dalam lalu lintas pembayaran, sedangkan pada BPR tidak ada.

Lebih lanjut, melihat pada ketentuan Pasal 6 dan Pasal 13 UU Perbankan, terdapat perbedaan usaha dari Bank Umum dengan BPR. Perbedaan tersebut sejalan dengan pemaknaan pada ketentuan umum Pasal 1 angka 3 dan angka 4 UU Perbankan tersebut di atas. Perbedaan kegiatan pemberian jasa dalam lalu lintas pembayaran tersebut menunjukkan bahwa pada Bank Umum terdapat perputaran uang yang sedemikian besar dibandingkan dengan BPR. Berdasarkan pandangan tersebut, maka menjadi logis apabila pada Bank Umum terjadi kesulitan likuiditas dan memungkinkan untuk berdampak sistemik, perlu upaya-

upaya penyelamatan yang salah satunya dalam bentuk pembentukan regulasi di bidang Perbankan.

Sebagaimana kita ketahui, UU Perbankan merupakan UU perubahan yang memuat antara lain penambahan ketentuan pengaturan seperti pada Pasal 12A dan 37A UU Perbankan. Penambahan norma tersebut dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan konkret yaitu akibat krisis moneter yang berdampak pada Bank. Mengingat terdapat kebutuhan terhadap penyelamatan Bank Umum yang terdampak kesulitan likuiditas, maka perlu penormaan pembelian AYDA oleh Bank Umum sebagai sarana dan dasar hukum penyelamatan Bank dari kegagalan keuangan. Hal ini tertuang dalam Penjelasan Umum dari UU Perbankan tersebut.

Hamid Attamimi berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terdiri atas: cita hukum Indonesia, asas negara berdasar atas hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi dan asas-asas lainnya, meliputi juga asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat, asas dapatnya dilaksanakan, asas dapatnya dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan kemampuan individual (Ahmad Redi, 2018, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta: Sinar Grafika., hlm. 22).

Pendapat Hamid Attamimi tersebut juga terdapat juga pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 (UU 12/2011) dengan membagi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 UU 12/2011 dan dan asas materi muatan yang diatur dalam Pasal 6 UU 12/2011.

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi:

1. asas kejelasan tujuan;
2. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. asas dapat dilaksanakan;
5. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. asas kejelasan rumusan; dan
7. asas keterbukaan (lihat *Ibid*, Hlm. 24).

Ke 7 asas inilah yang harus menjadi dasar dalam membentuk Undang-Undang.

Kewajiban di dalam hukum berasal dari sumber yang sama dengan semua jenis kewajiban, yaitu kebutuhan akan suatu cara untuk meraih tujuan (Lihat Thomas E Davitt, 2012, Nilai-Nilai Dasar Di Dalam Ilmu Hukum: Menganalisa Implikasi-Implikasi Legal-Etik Psikologi dan Antropologi Bagi Lahirnya Hukum, Yogyakarta: Palmall, hlm. 46). Mengingat pada kondisi krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998, maka pembentuk UU memandang perlu menormakan ketentuan Pasal 12A tersebut, dengan kebutuhan mengatasi kesulitan likuiditas pada Bank Umum, sedangkan di sisi lain besaran jumlah pinjaman kredit pada BPR belum sebesar pada Bank Umum sehingga belum menimbulkan dampak yang signifikan terhadap kondisi BPR (*vide* risalah Panja tanggal 24 September 1998). Oleh karena itu dalam UU Perbankan membedakan pengertian dan pengaturan antara Bank Umum dan BPR.

Merujuk pada asas kejelasan tujuan, maka penormaan Pasal 12A UU Perbankan telah sejalan dengan asas tersebut dengan alasan karena tujuan penyelamatan Bank Umum agar bisa menyelamatkan kondisi keuangannya sekaligus menjaga kesehatan keuangan Bank dan diharapkan mencegah terjadinya Bank gagal berdampak sistemik. Dasar pertimbangan lain menyebutkan bahwa dalam menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang senantiasa bergerak cepat, kompetitif, dan terintegrasi dengan tantangan yang semakin kompleks serta sistem keuangan yang semakin maju, diperlukan penyesuaian kebijakan di bidang ekonomi, termasuk Perbankan.

Berdasarkan perkembangan pada tahapan selanjutnya, terdapat kebutuhan pada BPR untuk mengatasi kredit macet yang terjadi dengan melakukan pembelian AYDA oleh BPR. Sejalan dengan hal tersebut, tentu dapat kita pahami diperlukan kejelasan norma untuk pengaturan pembelian AYDA oleh BPR, sedangkan sebagaimana diketahui bahwa tidak terdapat pengaturan norma pada pembelian AYDA oleh BPR pada UU Perbankan.

UU Perbankan memang tidak mengatur tentang pembelian AYDA oleh BPR sebagaimana terjadi pada Bank Umum, namun UU Perbankan juga tidak menegaskan larangan atas pembelian AYDA oleh BPR. Hanya saja BPR tidak dapat merujuk pada UU Perbankan, karena UU Perbankan telah dengan tegas membedakan antara Bank Umum dan BPR. Pemahaman dalam ketentuan UU Perbankan tersebut harus dimaknai sebagai pembelian AYDA oleh BPR bukan berarti tidak boleh. Adapun terkait dengan kekosongan hukum yang terjadi pada



pembelian AYDA oleh BPR pada UU Perbankan, maka perlu dilihat apakah terdapat pengaturan pada peraturan perundang-undangan lain yang mengatur kekosongan hukum tersebut guna mengakomodir pembelian AYDA oleh BPR. Ketika terjadi kekosongan hukum, pembentuk peraturan perundang-undangan boleh melakukan penemuan hukum sepanjang ketentuan dasarnya tidak melarang.

Penemuan hukum menurut Sudikno Mertokusumo, lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum atau menerapkan peraturan hukum umum terhadap peristiwa hukum yang konkret (lihat Ahmad Rifai, *op cit*, Hlm. 21).

Dalam Pasal 8 UU 12/2011 terdapat pengakuan terhadap jenis dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, **Bank Indonesia**, Menteri, badan, **lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang** atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan ini diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Setiap kewenangan lembaga negara/pejabat negara harus didasarkan pada sumber kewenangan. Sumber kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan. Melalui norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan kewenangan itu kemudian dilaksanakan. Terhadap kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan disumberkan pada sumber hukum mulai dari UUD 1945 sampai dengan peraturan di bawahnya (lihat Ahmad Redi, *Ibid*, hlm.15).

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka BI yang selanjutnya kewenangannya dilanjutkan oleh OJK, merupakan otoritas yang diberikan kewenangan oleh UU untuk menerbitkan memberikan perumusan norma dalam PBI dan atau POJK terkait pembelian AYDA oleh BPR guna mengisi kekosongan hukum yang ada.

Adapun kewenangan OJK mengeluarkan Peraturan Pelaksanaan mengenai mekanisme pelaksanaan AYDA tersebut merupakan kewenangan yang diberikan Oleh Undang-Undang, yaitu sesuai dengan ketentuan Pasal 7 huruf b angka 1

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (“UU OJK”), yang menyatakan bahwa:

“Untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, OJK mempunyai wewenang:

- b. pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
  - 1. likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank;”

Dalam Pasal 8 UU OJK mengatur bahwa:

“untuk melaksanakan tugas pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang:

- a. menetapkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini;
- b. menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
- c. menetapkan peraturan dan keputusan OJK;
- d. menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan;
- e. menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK;
- f. menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap Lembaga Jasa Keuangan dan pihak tertentu;
- g. menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statuter pada Lembaga Jasa Keuangan;
- h. menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban; dan
- i. menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Ketentuan ini menyebutkan secara limitative bahwa OJK memang diberi kewenangan oleh UU OJK untuk membentuk berbagai peraturan terkait dengan tugas dan kewenangannya.”

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 69 ayat (1) huruf b UU OJK, yang menegaskan bahwa:

“Fungsi, tugas, dan wewenang Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam: 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; beralih menjadi fungsi, tugas, dan wewenang OJK sejak beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2)”.

Berdasarkan beberapa ketentuan tersebut di atas dan dengan merujuk pada ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011, yang menyatakan bahwa “*Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum*

*mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan*". **Maka, OJK sesuai dengan kewenangannya yang diberikan oleh ketentuan UU OJK, menerbitkan Peraturan OJK Nomor 33/POJK.03/2018 tentang KAP PPAP BPR, sebagai Peraturan Pelaksanaan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, yang dibentuk berdasarkan kewenangannya.** Kekuatan Peraturan OJK juga telah dipertegas dalam Pasal 1 angka 11 Ketentuan Umum yang menyatakan bahwa Peraturan OJK adalah peraturan tertulis yang ditetapkan oleh Dewan Komisiner, mengikat secara umum, dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Oleh karena itu, pembelian AYDA oleh BPR yang diatur dalam *PBI Nomor 8/19/PBI/2006 juncto PBI Nomor 13/26/PBI/2011 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Aktiva Produktif (KAP PPAP) BPR dan POJK Nomor 33/POJK.03/2018 tentang KAP PPAP BPR*, telah mengakomodir kepentingan BPR dalam pembelian AYDA.

Dokumen *Final Report on The Mendelkerrn Group on Better Regulation*, menyebutkan ada 7 (tujuh) prinsip pokok untuk penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, salah satunya adalah necessity (kebutuhan), dimana prinsip ini menuntut bahwa, sebelum menerapkan berlakunya kebijakan baru otoritas *public* menilai perlu tidaknya untuk memperkenalkan peraturan baru dalam rangka penerapan kebijakan baru. (lihat Lita Tyesta, 2020). Hal ini mengandung makna adanya kebutuhan masyarakat itulah maka hukum/peraturan itu dibentuk. Hal ini sejalan dengan Pasal 18 UU 12/2011 bahwa dalam penyusunan Prolegnas didasarkan salah satunya adanya aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Hal inipun sejalan dengan pemikiran Satjipto Raharjo, bahwa hukum untuk manusia bukan sebaliknya. Dan hukum berkembang mengikuti perkembangan dan kebutuhan masyarakat (lihat Satjipto Rahardjo, 2007).

Memang perlu untuk disadari bahwa UU mungkin saja tidak sempurna dan perlu dilakukan suatu perubahan dan bahkan diganti, mengingat hukum berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. UU perlu mengatasi dan menyesuaikan dengan perkembangan kondisi atas sesuatu tertentu yang diatur atau dibutuhkan perubahan seiring dengan perkembangan jaman.

Satjipto Rahardjo, mengaskan bahwa sejak semula hukum tidak pernah dapat memuaskan keinginan manusia sebagai suatu alat yang mematoki antara perbuatan yang “benar” dan yang “salah” secara sempurna. Salah-salah mengatur bahkan bisa dikatakan seperti dalam ungkapan “Summum ius summa iniuria” bahwa hukum yang bekerja terlalu hebat justru malah menimbulkan ketidakadilan (lihat Satjipto Rahardjo, 1983)

Pada realitasnya, dengan adanya perkembangan terhadap usaha BPR, memang perlu adanya upaya penyelesaian kredit macet melalui pembelian AYDA oleh BPR ketika menghadapi permasalahan kredit macet dalam rangka menjalankan kegiatan usahanya. Namun demikian, permasalahan tersebut tidak bisa dikaitkan dengan penormaan Pasal 12A UU Perbankan apalagi menilai bahwa Pasal 12A UU Perbankan memberikan ketidakpastian hukum dan berlaku diskriminatif.

Penilaian Pasal 12A UU Perbankan pada kondisi sekarang dapat menjadikan bias penilaian, karena kondisi yang melatarbelakangi terbitnya pengaturan Pasal 12A UU Perbankan sangatlah berbeda dari kondisi normal pada saat sekarang, di mana pada saat itu terjadi krisis ekonomi yang membutuhkan penanganan segera. Pada sisi lain, menjadi tidak fair untuk menilai keadaan khusus yang terjadi dengan pandangan pada saat kondisi normal.

Pengaturan dalam rumusan Pasal 12A UU Perbankan merupakan *open legal policy* bagi pembentuk UU pada saat membuatnya. Oleh karena itu, apabila terdapat kesalahan dalam implementasi di tingkat teknis, tidak bisa serta merta menjadikan Pasal 12A UU Perbankan menjadi inkonstitusional bahkan juga tidak bisa dikatakan bahwa Pasal 12A UU Perbankan berlaku diskriminatif terhadap BPR.

Oleh karena itu, permasalahan terkait kendala BPR menjadi peserta lelang tersebut, bukan permasalahan di ranah konstitusionalitas, melainkan permasalahan di ranah implementasi, karena hanya terkait kesalahan dalam implementasi di tingkat teknis, yang pada dasarnya dapat diselesaikan juga melalui ketentuan-ketentuan yang bersifat teknis.

**[2.5]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pihak Terkait Bank Indonesia memberikan keterangan yang didengarkan dalam persidangan pada tanggal 2 Agustus 2021 yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 1 Agustus 2021, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

## **Tugas dan Kewenangan Bank Indonesia Dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank**

1. Sebagaimana diketahui, Bank Indonesia merupakan bank sentral yang pembentukannya diamanatkan oleh Konstitusi. Sebelum amandemen UUD 1945, amanat pembentukan Bank Indonesia diatur dalam Penjelasan Pasal 23 UUD 1945. Dalam amandemen ke-4 UUD 1945, amanat pembentukan bank sentral dinyatakan secara tegas dalam Pasal 23D UUD 1945 yaitu "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan Undang-Undang*". Bank sentral yang diamanatkan dalam Pasal 23D UUD 1945 adalah Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No.6 Tahun 2009 (UU Bank Indonesia).
2. Sebelum berlakunya UU No.21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU Otoritas Jasa Keuangan), salah satu tugas Bank Indonesia adalah mengatur dan mengawasi bank (*vide* Pasal 8 huruf c UU Bank Indonesia). Selanjutnya kewenangan Bank Indonesia di bidang pengaturan dan pengawasan bank diatur dalam Pasal 25 UU Bank Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:
  - (1) Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur bank, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian.
  - (2) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.

Penjelasan Pasal 25 ayat (1) UU Bank Indonesia antara lain berbunyi:

"Ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan, guna mewujudkan sistem perbankan yang sehat".

3. Kewenangan Bank Indonesia di bidang pengawasan bank juga diatur dalam Pasal 29 UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No.10 Tahun 1998 (UU Perbankan) yang berbunyi:
  - (1) Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia.
  - (2) Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang

berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

- (3) Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank.
- (4) Untuk kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank.
- (5) Ketentuan yang wajib dipenuhi oleh bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Mengenai hal-hal yang dapat diatur lebih lanjut oleh Bank Indonesia, Penjelasan Pasal 29 ayat (5) UU Bank Indonesia berbunyi:

Pokok-pokok ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia memuat antara lain:

- a. ruang lingkup pembinaan dan pengawasan;
  - b. kriteria penilaian tingkat kesehatan;
  - c. prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan;
  - d. pedoman pemberian informasi kepada nasabah.
4. Di antara cakupan pengaturan dan pengawasan Bank Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 25 UU Bank Indonesia dan Pasal 29 UU Perbankan adalah kegiatan usaha bank dalam memberikan kredit yang dilakukan oleh Bank Umum (*vide* Pasal 6 huruf b UU Perbankan) dan yang dilakukan oleh BPR (*vide* Pasal 13 huruf b UU Perbankan).
  5. Dalam rangka penerapan prinsip kehati-hatian dalam kegiatan usaha pemberian kredit oleh bank, pengelolaan Kualitas Aktiva Produktif (KAP) dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPPAP) termasuk pengaturan mengenai Agunan Yang Diambil Alih (AYDA) oleh bank merupakan salah satu faktor yang sangat penting, sehingga hal tersebut menjadi salah satu obyek pengaturan dan pengawasan Bank Indonesia selaku otoritas pengatur dan pengawas bank sebelum mulai berlakunya UU Otoritas Jasa Keuangan.

**Pengaturan Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Termasuk AYDA, bagi Bank Perkreditan Rakyat**

6. Sebagai bagian dari pengelolaan aktiva produktif bank, perolehan dan pengelolaan AYDA bank harus diatur untuk menjadi salah satu cara penyelesaian kredit bermasalah dengan baik. Oleh karena itu, dalam kaitan

dengan pemberian kredit oleh Bank Umum dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan diatur:

Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.

Ketentuan Pasal 12A ini ditempatkan dalam UU Perbankan pada Bab III - Bagian Kedua mengenai kegiatan usaha Bank Umum, sehingga dalam aktivitas Bank Umum ketentuan ini berlaku sebagai ketentuan perkreditan. Sementara, pada Bab III - Bagian Ketiga mengenai kegiatan usaha BPR, tidak terdapat ketentuan pembelian agunan melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Hal ini sejalan dengan penjelasan dalam Risalah Rapat Pembahasan Rancangan UU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan – Rapat Panja Keempat pada tanggal 24 September 1998 pada halaman 108 yang antara lain menjelaskan bahwa ketentuan Pasal 12A hanya mengatur Bank Umum, sementara untuk BPR tidak diatur karena sifatnya yang kecil, sehingga kalau BPR mengikuti hal-hal yang besar dalam hal agunan yang besar yang bisa lebih besar dari modalnya, nanti akan merepotkan BPR itu sendiri.

7. Dalam Pasal 13 UU Perbankan diatur mengenai usaha BPR yang meliputi:
  - a. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
  - b. memberikan kredit;
  - c. menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
  - d. menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.

Kegiatan terkait AYDA merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan pemberian kredit, sehingga tidak dapat dikatakan sebagai jenis kegiatan usaha yang berdiri sendiri. Dalam prinsip kehati-hatian pemberian kredit, salah satu bentuk mitigasi risiko adalah dengan meminta agunan. Apabila pengembalian kredit sudah dinyatakan *default*, maka agunan akan dieksekusi untuk pelunasan kredit yang caranya dapat dilakukan melalui AYDA yang ditujukan

untuk dijual dalam waktu segera. Oleh karena itu, kegiatan AYDA bagi BPR yang pada saat perumusan Pasal 12A UU Perbankan belum menjadi hal (*concern*) yang dianggap perlu dibahas oleh Tim Perumus Pasal 12A, tetap merupakan cakupan dari kegiatan pemberian kredit yang merupakan bagian dari kegiatan usaha BPR yang diatur di Pasal 13 butir e.

8. Dalam perkembangannya, pemberian kredit oleh BPR (*vide* Pasal 13 butir b) juga perlu menerapkan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan KAP dan PPAP termasuk AYDA sebagaimana yang berlaku bagi Bank Umum. Upaya penyelesaian kredit macet melalui pembelian AYDA juga sangat diperlukan bagi BPR yang menghadapi permasalahan kredit macet dalam kegiatan usahanya. Dalam hal ini Bank Indonesia sesuai kewenangannya sebagai otoritas pengatur dan pengawas bank menerbitkan peraturan untuk memberikan pedoman agar pembelian AYDA oleh BPR dalam rangka penyelesaian permasalahan kredit macet dilakukan dengan prinsip kehati-hatian.
9. Dalam rangka memberlakukan substansi prinsip kehati-hatian dalam kegiatan usaha perkreditan BPR, khususnya pengelolaan KAP dan PPAP termasuk AYDA, Bank Indonesia mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/19/PBI/2006 tentang KAP dan PPAP BPR. Dalam PBI Nomor 8/19/PBI/2006 tersebut antara lain diatur mengenai penyelesaian agunan kredit yang bermasalah berupa AYDA dengan mengacu pada prinsip kehati-hatian yang diatur dalam Pasal 12A UU Perbankan.
10. Dalam Pasal 23 PBI Nomor 8/19/PBI/2006 diatur tentang tata cara atau pedoman pengambilalihan AYDA yang berbunyi:
  - (1) BPR dapat mengambilalih agunan, yang bersifat sementara, dalam rangka penyelesaian Kredit yang memiliki kualitas Macet.
  - (2) BPR wajib melakukan upaya penyelesaian terhadap AYDA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak pengambilalihan.
  - (3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) BPR tidak dapat menyelesaikan AYDA maka BPR wajib membiayakan AYDA tersebut.
  - (4) BPR wajib mendokumentasikan upaya penyelesaian AYDA sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Selanjutnya dalam Pasal 24 diatur:

- (1) BPR wajib menilai AYDA pada saat pengambilalihan agunan untuk menetapkan net realizable value.



- (2) Penetapan nilai AYDA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebagai berikut:
  - a. untuk AYDA dengan nilai sampai dengan Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dapat dilakukan oleh penilai intern BPR; dan
  - b. untuk AYDA dengan nilai di atas Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) wajib dilakukan oleh penilai independen.
- (3) Penetapan nilai AYDA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperhitungkan untuk setiap agunan.

11. Setelah PBI Nomor 8/19/PBI/2006 berlaku  $\pm$  5 tahun, ketentuan mengenai AYDA BPR dalam Pasal 23 PBI Nomor 8/19/PBI/2006 disempurnakan dengan PBI No.13/26/PBI/2011 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 8/19/PBI/2006 tentang KAP dan PPAP BPR yang menjadi berbunyi:

- (1) BPR dapat mengambil alih agunan, yang bersifat sementara, dalam rangka penyelesaian Kredit yang memiliki kualitas Macet.
- (1a) Pengambilalihan agunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dengan surat pernyataan penyerahan agunan atau surat kuasa menjual dari Debitur, dan surat keterangan lunas dari BPR kepada Debitur.
- (2) BPR wajib melakukan upaya penyelesaian terhadap agunan yang diambil alih (AYDA) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak pengambilalihan.
- (3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) BPR tidak dapat menyelesaikan AYDA maka nilai AYDA yang tercatat pada neraca BPR wajib diperhitungkan sebagai faktor pengurang modal inti BPR dalam perhitungan Kewajiban Pemenuhan Modal Minimum (KPMM).
- (4) BPR wajib mendokumentasikan upaya penyelesaian AYDA sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (5) BPR wajib menerapkan perlakuan akuntansi pengambilalihan AYDA sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku.
- (6) BPR wajib memiliki action plan mengenai penyelesaian AYDA.

Selanjutnya dalam Pasal 24 diatur:

- (1) BPR wajib menilai AYDA pada saat pengambilalihan agunan untuk menetapkan net realizable value.
- (2) Penilaian AYDA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebagai berikut:
  - a. Untuk AYDA dengan nilai sampai dengan Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dapat dilakukan oleh penilai intern BPR; dan
  - b. Untuk AYDA dengan nilai di atas Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) wajib dilakukan oleh penilai independen.
- (3) Penilaian AYDA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap setiap agunan.
- (4) BPR wajib melakukan penilaian kembali secara berkala terhadap AYDA sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Dalam hal nilai AYDA mengalami penurunan, BPR wajib mengakui penurunan nilai tersebut sebagai kerugian; dan
  - b. Dalam hal nilai AYDA mengalami peningkatan, BPR tidak boleh mengakui peningkatan nilai tersebut sebagai pendapatan.
12. Pengaturan tentang AYDA BPR dengan mengacu pada substansi Pasal 12A UU Perbankan semata-mata dimaksudkan sebagai upaya penyelesaian kredit macet yang dihadapi oleh BPR. Pengambilalihan AYDA oleh BPR tidak boleh dimaksudkan sebagai sarana berbisnis bagi BPR termasuk untuk memiliki aset nasabahnya melalui pemberian kredit.

### **Urgensi Pemberlakuan Substansi Pasal 12A UU Perbankan Bagi Bank Perkreditan Rakyat**

13. Dalam menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangan pengaturan dan pengawasan bank sebelum beralih kepada Otoritas Jasa Keuangan, Bank Indonesia senantiasa berupaya berpedoman pada asas legalitas yang mengutamakan kepastian hukum berdasarkan ketentuan yang berlaku. Berkenaan dengan kegiatan usaha perkreditan BPR khususnya dalam penyelesaian kredit bermasalah, Bank Indonesia selaku otoritas pengatur dan pengawas memiliki kewajiban untuk mengisi kekosongan hukum terkait pembelian AYDA yang sangat diperlukan oleh BPR dalam upaya BPR menyelesaikan kredit macet. Pengaturan oleh BI untuk mengisi kekosongan hukum tersebut dimungkinkan karena dalam UU Perbankan tidak diatur namun juga tidak dilarang. Upaya mengisi kekosongan hukum ini sejalan dengan azas diskresi dalam penyelenggaraan negara.
14. Dari segi tujuan (*doelmatigheid*), kebijakan Bank Indonesia mengeluarkan pengaturan tentang penanganan AYDA bagi BPR dilandasi substansi Pasal 12A UU Perbankan dengan tujuan untuk:
- (i) melancarkan tugas pengawasan bank;
  - (ii) mengisi kekosongan hukum;
  - (iii) memberikan kepastian hukum; dan
  - (iv) mengatasi stagnasi dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Dari segi hukum (*wetmatigheid*), pengaturan tentang penanganan AYDA BPR yang dilandasi Pasal 12A UU Perbankan juga dimaksudkan untuk menciptakan:

- (i) kepastian hukum yaitu tercapainya keseragaman tentang tata cara atau pedoman pengambilalihan AYDA bagi BPR;
- (ii) keadilan yaitu terciptanya pengaturan yang seimbang tentang perkreditan sebagai usaha Bank Umum dan BPR termasuk dalam upaya penyelesaian kredit bermasalah melalui AYDA; dan
- (iii) kemanfaatan yaitu bahwa pengaturan KAP dan PPAP khususnya tentang AYDA berdasarkan substansi Pasal 12A UU Perbankan yang diberlakukan juga bagi BPR dimaksudkan untuk menyelesaikan kredit macet pada BPR agar kegiatan usaha BPR tetap sehat dan berkelanjutan.

Dengan kedua aspek hukum tersebut di atas, tatkala UU Perbankan tidak mengatur mengenai pengambilalihan AYDA BPR, maka pengaturan KAP dan PPAP dalam PBI Nomor 8/19/PBI/2006 *juncto* PBI Nomor 13/26/PBI/2011 menjadi hukum positif atas kegiatan pengambilalihan AYDA oleh BPR.

15. Kebijakan pengaturan yang bersifat diskresioner dari Bank Indonesia dalam melakukan pemberlakuan substansi dalam Pasal 12A UU Perbankan terhadap BPR sejalan dengan pandangan pakar Hukum Tata Usaha Negara antara lain sebagai berikut:

- (i) Prof. DR. Philipus M. Hadjon, SH. menjelaskan bahwa “Diskresi sebagai wewenang pemerintahan merupakan wewenang bebas yang dimiliki oleh Pejabat Pemerintahan sekaligus sebagai lawan dari wewenang terikat (*gebonden bevoegdheid*). Sifat dan karakter hukum tindakan pemerintah ini mengharuskan kekuasaan pemerintah tidaklah sekedar melaksanakan undang-undang (*asas wetmatigheid van bestuur*), tetapi harus lebih mengedepankan “*doelstelling*” (penetapan tujuan) dan *beleid* (kebijakan). Tindakan pemerintah yang mengedepankan “*doelstelling*” dan “*beleid*” merupakan kekuasaan yang aktif”.
- (ii) Prof. DR. Sjahran Basah, SH., CN. menjelaskan diskresi sebagai kewenangan pejabat administrasi negara yang dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan publiknya yang sangat kompleks, diberikan wewenang untuk menerapkan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan yang harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum. Dengan kata lain, untuk adanya keleluasaan bergerak, kepada

pejabat administrasi Negara diberikan suatu kebebasan bertindak (*fries ermessen* atau *pouvoir discretionaire*).

**Pengaturan Tentang BPR Termasuk Mengenai AYDA Sejak 1 Januari 2014 Merupakan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan**

16. Berdasarkan UU Otoritas Jasa Keuangan, kewenangan pengaturan dan pengawasan bank (dari aspek mikroprudensial) sejak 31 Desember 2013 beralih dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan sesuai dengan ketentuan Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 69 ayat (1) UU Otoritas Jasa Keuangan yang berbunyi:

a. Pasal 55 ayat (2) yang berbunyi :

“Sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK”.

b. Pasal 69 ayat (1) yang berbunyi :

“Fungsi, tugas, dan wewenang Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam:

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);

b. ....;

c. ....;

beralih menjadi fungsi, tugas, dan wewenang OJK sejak beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2)“.

Penjelasan Pasal 69 ayat (1) huruf a berbunyi:

Tugas Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi bank yang dialihkan ke OJK adalah tugas pengaturan dan pengawasan yang berkaitan dengan mikroprudensial sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini.

Bank Indonesia tetap memiliki tugas pengaturan perbankan terkait makroprudensial.

17. Sejak tanggal 31 Desember 2013, Bank Indonesia tidak lagi melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap BPR, termasuk mengenai aktivitas terkait AYDA, yang merupakan bagian dari tugas pengaturan dan pengawasan bank secara mikroprudensial.

18. Sejalan dengan pengalihan fungsi, tugas, dan kewenangan pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada Otoritas Jasa Keuangan tersebut, pada tanggal 27 Desember 2018 Otoritas Jasa Keuangan telah menerbitkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 33/POJK.03/2018 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif BPR yang mengatur mengenai AYDA.

Dengan penerbitan dan pemberlakuan POJK tersebut, PBI Nomor 8/19/PBI/2006 tentang tentang KAP dan PPPAP BPR sebagaimana telah diubah dengan PBI Nomor 13/26/PBI/2011 telah dinyatakan dicabut dan tidak berlaku.

**[2.6]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan (OJK) memberikan keterangan yang didengarkan dalam persidangan pada tanggal 2 Agustus 2021 yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 2 Juli 2021, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

**A. PENGATURAN PEMBELIAN AGUNAN DEBITUR OLEH BPR/BPRS  
DITINJAU DARI UU PERBANKAN, UU PERBANKAN SYARIAH DAN  
PERATURAN PELAKSANAANNYA**

1. Sebagaimana dimaklumi bersama bahwa DPR dan Presiden telah menyampaikan keterangannya dalam persidangan tanggal 9 Juni 2021. Secara umum OJK dapat memahami dan tidak berkeberatan atas hal-hal yang telah disampaikan oleh DPR dan Presiden termasuk keterangan yang berkaitan dengan pengaturan Pasal 12A UU Perbankan.

2. Pasal 12A UU Perbankan mengatur:

Ayat (1)

“Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.”

## Ayat (2)

“Ketentuan tata cara pembelian agunan dan pencairannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

3. Ketentuan Pasal 12A UU Perbankan di atas, telah memberikan opsi kepada Bank Umum agar bank tidak mengalami dampak yang terlalu buruk akibat adanya kredit macet (*non performing loan* (NPL)). Dengan pembelian agunan debitur oleh Bank Umum sebagaimana ketentuan dimaksud, kualitas aset bank akan terjaga dan pada akhirnya diharapkan kinerja keuangan bank akan tetap baik sesuai ketentuan yang berlaku.
4. Sejalan dengan keterangan DPR dan Presiden pada persidangan sebelumnya, dalam pemahaman OJK, pengaturan ketentuan Pasal 12A UU Perbankan merupakan *open policy* dari pembentuk undang-undang agar Bank Umum yang salah satu kegiatan usahanya adalah menyalurkan dana masyarakat dalam bentuk kredit dapat melakukan mitigasi risiko dalam hal terdapat kredit bermasalah. Salah satu bentuk mitigasi risiko yang diberikan oleh UU Perbankan yaitu dengan jalan melakukan pembelian agunan debitur oleh Bank Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 12A UU Perbankan.
5. Dengan menggunakan logika yang sama dengan kegiatan usaha Bank Umum sebagaimana dijelaskan di atas, Bank Perkreditan Rakyat (selanjutnya disebut BPR) yang juga melakukan kegiatan penyaluran kredit kepada masyarakat yang membutuhkan akses pendanaan, perlu memperoleh kesempatan untuk memitigasi risiko dalam hal terjadi kredit macet dengan melakukan pembelian agunan debitur dalam rangka menjaga performa keuangan BPR sebagai salah satu bentuk mitigasi risiko BPR jika terjadi kredit macet.
6. Berdasarkan uraian di atas, pemaknaan dari Pasal 12A UU Perbankan yang menafsirkan bahwa Pasal 12A UU Perbankan adalah ketentuan yang ditujukan kepada Bank Umum dan BPR tidak dapat melakukan pembelian agunan debitur kredit adalah pemaknaan yang keliru. Dalam

praktik regulasi yang telah diimplementasikan oleh Bank Indonesia (BI) dan OJK, pengaturan mengenai pembelian agunan debitur oleh BPR yang belum secara tegas diatur dalam UU Perbankan, dapat diatur dalam peraturan pelaksanaan di bawah undang-undang. Hal ini mengingat kegiatan usaha penyaluran kredit kepada masyarakat yang dilakukan oleh Bank Umum juga dapat dilakukan oleh BPR.

7. Meskipun Pasal 12A UU Perbankan adalah ketentuan yang mengatur mengenai Bank Umum, namun tidak terdapat satupun pasal dalam UU Perbankan yang mengatur larangan bagi BPR untuk melakukan tindakan pembelian agunan melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. BI, selaku pengatur lembaga perbankan saat itu, telah menerbitkan peraturan yang di dalamnya mengatur mengenai pembelian agunan debitur kredit oleh BPR dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Aktiva Produktif BPR (disingkat KAP PPAP BPR) yang selanjutnya diubah dengan PBI Nomor 12/26/PBI/2011 tentang KAP PPAP BPR.
8. Pengaturan oleh BI tersebut di atas didasarkan pada Pasal 25 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 (UU BI) dan Pasal 29 UU Perbankan, yang mengatur bahwa BI berwenang menetapkan ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian dimana kualitas aset secara substantif merupakan bagian dari pengaturan mengenai prinsip kehati-hatian. Kewenangan BI tersebut kemudian beralih kepada OJK berdasarkan Pasal 55 ayat (2) UU OJK.
9. OJK selanjutnya mengubah pengaturan PBI dimaksud dengan POJK Nomor 33/POJK.03/2018 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Perkreditan Rakyat (disingkat POJK KAP PPAP BPR). Lebih lanjut, dalam rangka penerapan *prudential principle* atau prinsip kehati-hatian sebagaimana

diatur dalam UU Perbankan, pengaturan mengenai AYDA disusun dalam POJK untuk menghindari potensi risiko bagi BPR dalam pelaksanaan kegiatan usahanya. Pengaturan AYDA diperlukan dalam rangka pengelolaan portofolio kredit karena pada akhirnya dapat berdampak pada kinerja keuangan BPR.

10. Pasal 1 angka 11 POJK KAP PPAP BPR mengatur:

“AYDA adalah aset yang diperoleh BPR untuk penyelesaian Kredit, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal Debitur telah dinyatakan macet.”

Dalam pasal tersebut, AYDA merupakan salah satu pilihan bagi BPR dalam rangka penyelesaian kredit bermasalah. Sebagaimana pengaturan dalam POJK tersebut dijelaskan bahwa dalam rangka penyelesaian kredit yang memiliki kualitas macet, BPR dapat mengambillalih agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan.

11. Dalam Pasal 27 ayat (1) POJK KAP PPAP BPR diatur bahwa BPR dapat melakukan pengambilalihan agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Selanjutnya Pasal 27 ayat (3) POJK yang sama mengatur mengenai persyaratan dokumen dalam hal BPR akan mengambil alih agunan untuk penyelesaian kredit yang memiliki kualitas macet. Lebih lanjut, Pasal 28 POJK KAP PPAP BPR kemudian juga mengatur terkait AYDA itu sendiri.

## **B. PENGATURAN AGUNAN YANG DIAMBIL ALIH (AYDA) BPR DITINJAU DARI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI LUAR UU PERBANKAN DAN PERATURAN PELAKSANAANNYA**

1. Apabila pengaturan tentang AYDA sebagaimana diatur dalam UU Perbankan dibandingkan dengan Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU Perbankan Syariah), pengaturan terkait subyek yang dapat membeli AYDA yaitu Bank Syariah, diatur sebagai berikut:

“Dalam hal Nasabah Penerima Fasilitas tidak memenuhi kewajibannya, Bank Syariah dan UUS dapat membeli sebagian atau seluruh Agunan, baik melalui maupun di luar pelelangan, berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik Agunan atau berdasarkan pemberian kuasa untuk menjual dari pemilik



Agunan, dengan ketentuan Agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.”

2. Selanjutnya mengacu pada Pasal 1 angka 7 UU Perbankan Syariah, definisi Bank Syariah terdiri dari Bank Umum Syariah (BUS) dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS). Pasal 40 ayat (4) UU Perbankan Syariah selanjutnya mengamanahkan pengaturan lebih lanjut mengenai pembelian AYDA untuk diatur dengan Peraturan Bank Indonesia (PBI). Dengan demikian, jelas bahwa UU Perbankan Syariah telah mempertegas posisi pengaturan mengenai AYDA yang berlaku baik bagi BUS maupun BPRS.
3. Dalam Pasal 1 angka 14 POJK Nomor 29/POJK.03/2019 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (disingkat POJK KAP PPAP BPRS) diatur:
 

“Agunan Yang Diambil Alih yang selanjutnya disingkat AYDA adalah aset yang dibeli BPRS untuk penyelesaian Pembiayaan, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal nasabah telah dinyatakan macet.”
4. Substansi pengaturan POJK KAP PPAP BPRS adalah sama dengan POJK KAP PPAP BPR, sehingga pemaknaan pengambilalihan agunan melalui pelelangan maupun di luar pelelangan, diberlakukan sama baik bagi BPR maupun BPRS.
5. Memerhatikan ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3), yang mengatur bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan salah satunya harus mencerminkan asas keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Dalam hal Pasal 12A UU Perbankan dimaknai hanya berlaku bagi Bank Umum sedangkan BPR dilarang menjadi peserta lelang atau melakukan pengambilalihan agunan melalui pelelangan, maka BPR merupakan satu-satunya jenis Bank yang dilarang menjadi peserta lelang. Mengingat baik BU, BUS maupun BPRS telah jelas diatur dapat melakukan hal tersebut. Pengaturan demikian bersifat diskriminatif dan bertentangan dengan asas-asas pembentukan

peraturan perundang-undangan, yang menimbulkan ketidakadilan bagi BPR sehingga dapat melanggar AUPB, mengingat kebutuhan untuk pengambilalihan agunan, sebagai mitigasi risiko kredit macet, pada dasarnya sama di seluruh jenis Bank (BU, BUS, BPR, dan BPRS).

6. Selanjutnya, perbedaan pengaturan dalam UU Perbankan dengan UU Perbankan Syariah, dapat dimaknai melalui penafsiran atau interpretasi peraturan perundang-undangan dengan menerapkan interpretasi sistematis (logis) yang bersifat *purposive approach* yang menitikberatkan pada tujuan dari peraturan guna memperoleh pemahaman yang utuh. Meskipun Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan berbeda dalam rumusan gramatikal dengan Pasal 40 ayat (1) UU Perbankan Syariah, namun melalui interpretasi sistematis (logis), pengambilalihan agunan melalui pelelangan oleh Bank seyogyanya memiliki semangat filosofis yang sama, sehingga dimaknai berlaku juga bagi BPR dan BPRS.
7. Selain itu, merujuk kepada Pasal 8 ayat (2) UU P3, "*Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan*". POJK KAP PPAP BPR merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh Otoritas Pengawas yaitu OJK berdasarkan kewenangan yang diberikan sebagaimana dimaksud Pasal 6 *jls.* Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK) merupakan landasan pengaturan bagi BPR untuk melakukan AYDA.

### **C. DATA IMPLEMENTASI PELAKSANAAN AYDA OLEH BPR DAN BPRS**

1. Perlu kami informasikan kepada Yang Mulia bahwa berdasarkan data agregat industri BPR selama 5 (lima) tahun terakhir, terdapat tren peningkatan nominal AYDA yang cukup signifikan, yakni dari Rp357.000.000.000,00 (Tiga ratus lima puluh tujuh miliar) yang dimiliki oleh 445 BPR pada Desember 2015 meningkat menjadi Rp1.164.000.000.000,00 (Satu triliun seratus enam puluh empat miliar rupiah) yang dimiliki oleh 543 BPR pada Desember 2019, artinya terjadi peningkatan sebanyak 226% dalam periode 4 (empat tahun). Selanjutnya, pada posisi Bulan Desember 2020, jumlah AYDA industri

BPR terus mengalami peningkatan hingga mencapai sebesar Rp1.523.000.000.000,00 (Satu triliun lima ratus dua puluh tiga miliar rupiah), yang dimiliki oleh 619 BPR, dengan nominal AYDA terbesar dimiliki oleh PT Bank Perkreditan Rakyat Lestari (BPR Lestari), sebesar Rp263.000.000.000,00 (Dua ratus enam puluh tiga miliar rupiah) yang sebagian besar berupa tanah dan bangunan.

2. Data tren peningkatan AYDA dimaksud mencerminkan kebutuhan pengaturan mengenai AYDA oleh BPR yang semakin urgen. Selain itu, memperhatikan tren peningkatan AYDA tersebut di atas, maka pelarangan pengambilalihan AYDA oleh BPR akan mempengaruhi kinerja BPR atau tingkat Kesehatan BPR, baik secara individual maupun industri. Dengan mempertimbangkan pula adanya hubungan transaksional antara BPR dengan bank umum, maupun dengan BPR lainnya, maka pelarangan pengambilalihan AYDA oleh BPR dapat mempengaruhi tingkat kesehatan industri perbankan secara umum.
3. Sebagai perbandingan, berdasarkan data agregat industri BPRS selama 5 (lima) tahun terakhir, juga terdapat tren peningkatan nominal AYDA yang cukup signifikan, yakni dari Rp 45.350.000.000,00 (Empat puluh lima miliar tiga ratus lima puluh juta rupiah) yang dimiliki oleh 62 BPRS pada Desember 2015 meningkat menjadi Rp 80.380.000.000,00 (Delapan puluh miliar tiga ratus delapan puluh juta rupiah) yang dimiliki oleh 74 BPRS pada Desember 2019. Dengan demikian, terjadi peningkatan sebanyak 77,23 % dalam periode 4 (empat) tahun. Selanjutnya pada posisi bulan Desember 2020, nominal AYDA industri BPRS terus mengalami peningkatan hingga mencapai sebesar Rp96.440.000.000,00 (Sembilan puluh enam miliar empat ratus empat puluh juta rupiah) yang dimiliki oleh 77 BPRS, yang sebagian besar juga berupa tanah dan atau bangunan dengan nominal Rp85.180.000.000,00 (Delapan puluh lima miliar seratus delapan puluh juta rupiah).
4. Selain itu, perlu kami sampaikan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, Sebagian besar kredit dan pembiayaan BPR dan BPRS disalurkan ke sektor produktif (Kredit Modal Kerja dan Kredit Investasi). Pada posisi April 2021, jumlah kredit dan pembiayaan yang disalurkan kepada sektor produktif sebesar Rp57.020.000.000.000,00 (Lima puluh

tujuh triliun dua puluh miliar rupiah) Kredit Modal Kerja dan sebesar Rp10.220.000.000.000,00 (Sepuluh triliun dua ratus dua puluh miliar rupiah) Kredit Investasi, atau sebanyak 53,44% dari total kredit dan pembiayaan BPR dan BPRS secara keseluruhan. Sementara sebesar Rp58.570.000.000.000,00 (Lima puluh delapan triliun lima ratus tujuh puluh miliar rupiah) Kredit Konsumsi atau 46,56% dari total kredit dan pembiayaan BPR/BPRS secara keseluruhan.

5. Kredit dan pembiayaan yang disalurkan kepada sektor produktif memiliki risiko inheren yang lebih tinggi dibandingkan kredit dan pembiayaan kepada sektor konsumtif. Hal itu disebabkan, sumber pengembalian atau pembayaran kredit dan pembiayaan sektor produktif berasal dari kegiatan usaha yang dibiayai. Sementara sumber pengembalian atau pembayaran kredit dan pembiayaan kepada sektor konsumtif, pada umumnya berasal dari penghasilan (gaji) debitur yang relatif lebih pasti.
6. Oleh sebab itu, dalam menyalurkan kredit dan pembiayaan kepada sektor produktif, dibutuhkan analisis yang sangat memadai, baik terhadap kapasitas dan pengelolaan usaha debitur secara individu, maupun prospek sektor ekonomi yang dibiayai. Tingginya ketidakpastian pengembalian atau pembayaran kredit dan pembiayaan sektor produktif (relatif terhadap kredit dan pembiayaan sektor konsumtif), menyebabkan BPR dan BPRS meminta tambahan jaminan berupa agunan sebagai mitigasi risiko kredit, dimana BPR dan BPRS akan mengambil alih dan menjual agunan tersebut dalam hal debitur mengalami kegagalan untuk menyelesaikan atau melunasi kredit dan pembiayaan yang telah disalurkan oleh BPR dan BPRS.
7. Penyaluran kredit dan pembiayaan kepada sektor produktif membutuhkan ketahanan permodalan BPR dan BPRS yang kuat. Ketahanan permodalan tersebut dicerminkan dari penggolongan BPR dan BPRS berdasarkan kelompok Kegiatan Usaha (BPRKU), dimana BPRKU1 merupakan kelompok BPR dan BPRS dengan ketahanan permodalan yang paling rendah dengan jumlah modal inti kurang dari Rp15.000.000.000,00 (Lima belas miliar). Adapun BPRKU2 merupakan kelompok BPR dan BPRS dengan ketahanan permodalan menengah dengan jumlah modal inti antara Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar)

sampai dengan Rp50.000.000.000,00 (Lima puluh miliar rupiah). Sedangkan BPRKU3 merupakan kelompok BPR dan BPRS dengan ketahanan permodalan yang tinggi dengan jumlah modal inti lebih dari Rp50.000.000.000,00 (Lima puluh miliar rupiah).

8. Kegagalan debitur untuk mengembalikan atau melunasi kredit dan pembiayaan cenderung terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada posisi Desember 2015, nominal kredit dan pembiayaan bermasalah (NPL) sebesar Rp4.570.000.000.000,00 (Empat triliun lima ratus tujuh puluh miliar rupiah) dimana Rasio NPL secara agregat sebesar 5,61%, sementara nominal NPL posisi April 2021 meningkat menjadi Rp9.380.000.000.000,00 (Sembilan triliun tiga ratus delapan puluh miliar rupiah) dimana Rasio NPL secara agregat sebesar 7,45%.
9. Beberapa langkah penyelesaian kredit dan pembiayaan bermasalah, antara lain dengan mengambil alih agunan (AYDA) dan menghapusbukukan kredit dan pembiayaan bermasalah tersebut. Pada posisi April 2021, jumlah AYDA mencapai sebesar Rp3.250.000.000.000,00 (Tiga triliun dua ratus lima puluh miliar rupiah), atau meningkat 716,59% dibandingkan dengan posisi Desember 2015 sebesar Rp398.200.000.000,00 (Tiga ratus sembilan puluh delapan miliar dua ratus juta rupiah). Jumlah kredit dan pembiayaan yang dihapusbukukan pada posisi April 2021 sebesar Rp. 8.970.000.000.000,00 (Delapan triliun sembilan ratus tujuh puluh miliar rupiah), atau meningkat 229,40% dibandingkan dengan posisi Desember 2015 sebesar Rp2.720.000.000.000,00 (Dua triliun tujuh ratus dua puluh miliar rupiah). Komposisi aset bermasalah (nominal NPL, AYDA, dan kredit/pembiayaan hapus buku) pada April 2021 mencapai sebesar 15,65% terhadap total kredit dan pembiayaan yang diberikan.

Berdasarkan perbandingan maupun gabungan data agregat nominal AYDA BPR dan BPRS tersebut di atas, maka secara faktual jumlah nominal AYDA BPR jauh lebih besar daripada jumlah nominal AYDA BPRS. Dengan demikian, terdapat kesamaan urgensi pengaturan AYDA bagi BPR dan BPRS dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini pengaturan AYDA BPR oleh OJK dibuat dalam bentuk POJK.

**D. PENJELASAN MENGENAI ALASAN PASAL 12A UU PERBANKAN MENYEBUTKAN SECARA TEGAS PENGATURAN AYDA HANYA UNTUK BANK UMUM SEDANGKAN UU PERBANKAN SYARIAH UNTUK BANK UMUM SYARIAH DAN BPR SYARIAH**

1. Berdasarkan *Memori van Toelichting* sebagaimana pembahasan dalam Panitia Kerja (Panja) ke-4 tertanggal 24 September 1998 khususnya menyangkut daya laku Pasal 12A UU Perbankan Nomor 10 Tahun 1998, Pasal 12A merupakan pengganti substansi Pasal 6 huruf k UU Perbankan Nomor 7 Tahun 1992, yang merupakan salah satu kegiatan bank umum. Oleh karena itu letak pengaturan Pasal 12A pada bagian Usaha Bank Umum.
2. Dalam perkembangannya, semangat pengaturan pengambilalihan agunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12A UU Perbankan bagi bank umum dianggap perlu untuk diberlakukan juga bagi BPR.
3. Pemberlakuan pengaturan pengambilalihan agunan bagi BPR dilakukan karena mempertimbangkan adanya kebutuhan BPR untuk dapat melakukan pengambilalihan agunan, dalam rangka memitigasi risiko pemburukan kualitas aset kredit.
4. Pada waktu itu, BI selaku otoritas pengatur dan pengawas perbankan menerbitkan PBI Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat (PBI 8/2006) sebagaimana diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/26/PBI/2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/19/PBI/2006 Tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat (PBI 13/2011).
5. Pengaturan dalam bentuk PBI tersebut telah sejalan dengan UU BI dan Pasal 29 UU Perbankan, dimana kewenangan pengaturan dan pengawasan perbankan diberikan secara penuh kepada BI, walaupun Pasal 12A ayat (2) UU Perbankan mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai pembelian AYDA kepada Bank dalam Peraturan Pemerintah.

6. Semangat pengaturan pengambilalihan agunan oleh Bank Pembiayaan Rakyat Syariah seperti halnya oleh bank umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12A UU Perbankan, kemudian diadopsi dalam Pasal 40 Undang-Undang No.21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU Perbankan Syariah).
7. Selanjutnya, pelaksanaan AYDA BPRS dalam UU Perbankan Syariah, diatur lebih lanjut dalam POJK KAP PPAP BPRS, yang secara substansi memuat pertimbangan dan pengaturan yang sama dengan POJK KAP PPAP BPR. Sebagai perbandingan, kami sampaikan matriks pokok-pokok pengaturan sebagai berikut.

Pokok Pengaturan	POJK KAP PPAP BPR	POJK KAP PPAP BPRS
1. Konsideran POJK	<p>a. bahwa untuk menjalankan kegiatan usaha terkait pengelolaan aset produktif, khususnya di bidang perkreditan, bank perkreditan rakyat harus senantiasa memerhatikan prinsip kehati-hatian dan asas perkreditan yang sehat;</p> <p>b. bahwa diperlukan penyesuaian ketentuan mengenai kualitas aset produktif dan pembentukan penyisihan penghapusan aset produktif bank perkreditan rakyat dengan beberapa ketentuan terkait untuk menciptakan industri bank perkreditan rakyat yang produktif, sehat, dan mampu berdaya saing;</p> <p>c. bahwa sehubungan</p>	<p>a. bahwa kelangsungan usaha bank pembiayaan rakyat syariah dipengaruhi kualitas aset produktif sehingga bank pembiayaan rakyat syariah harus senantiasa memerhatikan prinsip kehati-hatian dan asas pembiayaan yang sehat;</p> <p>b. bahwa diperlukan penyesuaian ketentuan mengenai kualitas aset produktif dan pembentukan penyisihan penghapusan aset produktif bank pembiayaan rakyat syariah dengan beberapa ketentuan terkait untuk menciptakan industri bank pembiayaan rakyat syariah yang</p>

Pokok Pengaturan	POJK KAP PPAP BPR	POJK KAP PPAP BPRS
	<p>dengan perkembangan industri bank perkreditan rakyat yang dinamis dan penuh tantangan dalam menghadapi risiko pengelolaan aset produktif, diperlukan penyempurnaan ketentuan mengenai kualitas aset produktif dan pembentukan penyisihan penghapusan aset produktif bank perkreditan rakyat.</p>	<p>produktif, sehat, dan mampu berdaya saing; c. bahwa sehubungan dengan perkembangan industri bank pembiayaan rakyat syariah yang dinamis dan penuh tantangan dalam menghadapi risiko pengelolaan aset produktif, diperlukan penyempurnaan ketentuan mengenai kualitas aset produktif dan pembentukan penyisihan penghapusan aset produktif bank pembiayaan rakyat Syariah.</p>
<p>2. Terminologi AYDA</p>	<p>Pasal 1 angka 11 Agunan yang Diambil Alih yang selanjutnya disebut AYDA adalah aset yang diperoleh BPR untuk penyelesaian Kredit, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal Debitur telah dinyatakan macet.</p>	<p>Pasal 1 angka 14 Agunan Yang Diambil Alih yang selanjutnya disingkat AYDA adalah aset yang dibeli BPRS untuk penyelesaian Pembiayaan, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal nasabah telah dinyatakan macet.</p>
<p>3. Prinsip penyediaan dana pada aset produktif</p>	<p>Pasal 2 Ayat (1) Penyediaan dana BPR pada Aset Produktif wajib dilaksanakan berdasarkan</p>	<p>Pasal 2 ayat (1) BPRS wajib melaksanakan penyediaan dana pada Aset Produktif berdasarkan</p>



Pokok Pengaturan	POJK KAP PPAP BPR	POJK KAP PPAP BPRS
	prinsip kehati-hatian.	prinsip kehati-hatian dan Prinsip Syariah.  Catatan: perbedaannya hanya pada penerapan prinsip syariah karena kekhususan untuk BPRS.
4. Penerapan prinsip kehati-hatian dalam pemberian kredit/pembiayaan	Pasal 4 ayat (3) huruf a: penerapan prinsip kehati-hatian dalam pemberian Kredit berupa: 1) penilaian terhadap penerapan kebijakan perkreditan dan prosedur perkreditan; 2) pemenuhan PPAP; 3) Batas Maksimum Pemberian Kredit; 4) Kredit kepada pihak terkait, Debitur grup, dan/atau Debitur besar tertentu; dan 5) penanganan Kredit bermasalah, yang terdiri dari Restrukturisasi Kredit, pengambilalihan agunan, hapus buku, dan/atau hapus tagih;	Pasal 4 ayat (3) huruf a: penerapan prinsip kehati-hatian dalam pemberian Pembiayaan berupa: 1) penilaian terhadap penerapan kebijakan Pembiayaan dan prosedur Pembiayaan; 2) pemenuhan PPAP; 3) batas maksimum penyaluran dana; 4) Pembiayaan kepada pihak terkait, Nasabah grup, dan/atau Nasabah besar tertentu; dan 5) penanganan Pembiayaan bermasalah, yang terdiri dari Restrukturisasi Pembiayaan, pengambilalihan agunan, hapus buku, dan/atau hapus tagih.
5. Pengambilalihan agunan oleh BPR/BPRS	Pasal 27 Ayat (1) BPR dapat mengambil alih agunan untuk penyelesaian Kredit yang memiliki kualitas macet.	Pasal 40 Ayat (1) BPRS dapat mengambil alih agunan untuk mempercepat penyelesaian Pembiayaan yang memiliki kualitas macet.
6. Penyelesaian AYDA oleh BPR/BPRS	Pasal 28 - BPR wajib melakukan upaya penyelesaian	Pasal 41 - BPRS wajib mencairkan AYDA dalam waktu

Pokok Pengaturan	POJK KAP PPAP BPR	POJK KAP PPAP BPRS
	terhadap AYDA dalam waktu paling lama 1 tahun sejak pengambilalihan agunan.	paling lama 1 (satu) tahun sejak pengambilalihan agunan.

8. Sebagaimana telah disampaikan di atas, bahwa pengaturan mengenai AYDA bagi BPR pada awalnya diatur oleh PBI Kualitas Aset BPR (yakni PBI 8/2006 *juncto* PBI 13/2011), yang selanjutnya dikonversi menjadi POJK Nomor 33/POJK.03/2018 Tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Perkreditan Rakyat (disingkat POJK KAP PPAP BPR). Pengaturan tersebut merujuk kepada Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3), yang pada pokoknya mengatur “Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”. Dengan demikian, POJK KAP PPAP BPR (vide Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1) POJK) merupakan landasan pengaturan bagi BPR untuk melakukan AYDA karena dibentuk oleh otoritas pengawas berdasarkan kewenangannya.
9. Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa secara substansi pengaturan mengenai AYDA bagi BPRS tercantum dalam UU Perbankan Syariah, sedangkan bagi BPR UU Perbankan bersifat *silent*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa bagi BPR (konvensional) pengaturan AYDA dilakukan berdasarkan POJK POJK KAP PPAP BPR, sedangkan bagi BPR Syariah pengaturan AYDA dilakukan berdasarkan UU Perbankan Syariah.
10. Perbedaan dasar hukum pengaturan AYDA bagi BPR dan BPR Syariah disebabkan karena perbedaan urutan waktu penyusunan undang-undang dan perkembangan kebutuhan serta dinamika politik hukum pada saat pembahasan UU Perbankan Syariah.

11. Namun demikian, perbedaan dasar hukum pengaturan AYDA bagi BPR dan BPR Syariah, dalam pandangan kami bukan merupakan tindakan yang bertentangan dengan Konstitusi.
12. Pasal 6 ayat (1) UU P3, mengatur bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan salah satunya harus mencerminkan asas keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU P3 dirumuskan bahwa asas keadilan dimaknai setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Asas ini sejalan dengan asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB), yaitu ketidakberpihakan yang lebih lanjut dijelaskan sebagai asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintah dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 10 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
13. Apabila dalam hal Pasal 12A UU Perbankan dimaknai hanya berlaku secara terbatas bagi Bank Umum, sedangkan BPR tidak diperkenankan menjadi peserta lelang atau melakukan AYDA, sementara Pasal 40 ayat (1) UU Perbankan Syariah telah memperbolehkan Bank Umum Syariah dan BPRS melakukan AYDA, maka BPR merupakan satu-satunya Bank yang tidak diperkenankan menjadi peserta lelang. Pemaknaan demikian jelas bersifat diskriminatif dan bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta menimbulkan ketidakadilan bagi BPR sehingga dapat melanggar AUPB. Oleh karena itu diperlukan solusi atau jalan keluar pengaturan AYDA oleh BPR agar terdapat perlakuan yang sama (*equal treatment*), mengingat kebutuhan akan pengambilalihan agunan pada dasarnya sama di semua jenis Bank, baik Bank Umum, Bank Umum Syariah, BPR, dan BPRS.

#### **E. USULAN OJK DALAM PERUBAHAN UU PERBANKAN UNTUK HARMONISASI PENGATURAN AYDA OLEH BPR DAN BPRS.**

Dalam rangka harmonisasi pengaturan AYDA BPR dan pengaturan AYDA

BPRS, OJK bersama dengan pemerintah pada saat persidangan ini, sedang mengupayakan adanya perubahan Pasal 12A UU Perbankan melalui jalur legislasi yaitu melalui Rancangan Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (RUU P2SK), khususnya dalam pembahasan kluster perbankan.

Adapun usulan OJK yaitu agar rumusan Pasal 12A UU Perbankan disesuaikan menjadi: *“Dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya, Bank dapat membeli sebagian atau seluruh Agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan.”*. Dengan menggunakan istilah *“Bank”* maka pengaturan AYDA dalam UU Perbankan diharapkan dapat secara eksplisit berlaku baik bagi Bank Umum maupun BPR. Sedangkan pengaturan lebih lanjut mengenai hal dimaksud, dalam pandangan kami merupakan substansi teknis, yang cukup diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.

Sampai dengan keterangan ini kami bacakan, RUU P2SK masih dalam pembahasan bersama dengan pemerintah.

### **KESIMPULAN**

1. Mengacu pada hal-hal di atas, pada prinsipnya, pelaksanaan pengambilalihan agunan oleh BPR sebagaimana diatur dalam PBI yang selanjutnya disempurnakan oleh POJK, yang keduanya merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak dilarang oleh UU Perbankan dan telah sesuai dengan asas keadilan serta AUPB.
2. Pengambilalihan agunan sebagai upaya penyelesaian kredit macet dapat dilakukan oleh BPR, baik melalui pelelangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku, maupun di luar pelelangan sebagaimana definisi AYDA yang diatur dalam Pasal 1 angka 11 POJK KAP PPAP BPR. Dalam rangka mewujudkan pengaturan yang tidak bersifat diskriminatif, Pasal 27 POJK KAP PPAP BPR juga memuat pengaturan yang memperkenankan BPR melakukan pengambilalihan agunan melalui pelelangan.
3. Berdasarkan perbandingan maupun gabungan data agregat jumlah nominal AYDA BPR dan BPRS, maka secara faktual jumlah nominal AYDA BPR jauh lebih besar daripada jumlah nominal AYDA BPRS. Dengan demikian, terdapat kesamaan urgensi pengaturan AYDA bagi BPR maupun BPRS dalam

peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini pengaturan AYDA BPR oleh OJK dibuat dalam bentuk POJK.

4. Permasalahan yang dikemukakan Pemohon merupakan ranah implementasi sedangkan secara norma undang-undang, esensi persamaan antara hak BPR dan Bank Umum telah ditegaskan oleh pembuat undang-undang melalui UU Perbankan Syariah, sebagai undang-undang yang lahir setelah UU Perbankan. Dengan demikian, Otoritas Jasa Keuangan sependapat dengan Pemerintah bahwa norma pada ketentuan Pasal 12A UU Perbankan sudah di-*overvalue* dengan ketentuan Pasal 40 UU Perbankan Syariah. Bahwa selain itu, pelaksanaan AYDA BPR pun telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, dalam hal ini POJK KAP PPAP BPR. Dengan demikian tidak ada permasalahan konstitusional dalam permasalahan yang dihadapi Pemohon dan dalam implementasinya sudah jelas adanya pengaturan di bidang perbankan yang dijadikan salah satu acuan untuk pelaksanaan AYDA BPR.

#### **PERMOHONAN MENGENAI AMAR PUTUSAN**

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, kami mohon agar Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Pasal 12A UU Perbankan terhadap ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, untuk memberikan putusan sebagai berikut.

1. Menerima keterangan OJK sebagai Pihak Terkait secara keseluruhan;
2. menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima;
3. menyatakan, Pasal 12A UU Perbankan tidak bertentangan dengan UUD 1945;
4. menyatakan, Pasal 12A UU Perbankan sepanjang frasa “Bank Umum” tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya, *ex aequo et bono*.

Bahwa selain itu, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mengajukan **keterangan tambahan** yang keterangannya diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 18 Agustus 2021. **Keterangan tambahan OJK** pada pokoknya sebagai berikut.

## **I. APAKAH KETENTUAN DALAM UU PERBANKAN SYARIAH DAPAT DITERAPKAN UNTUK PELAKSANAAN AYDA OLEH BPR?**

1. Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU Perbankan Syariah) mengatur bahwa subyek yang dapat membeli AYDA yaitu Bank Syariah, dengan bunyi ketentuan sebagai berikut.

“Dalam hal Nasabah Penerima Fasilitas tidak memenuhi kewajibannya, Bank Syariah dan UUS dapat membeli sebagian atau seluruh Agunan, baik melalui maupun di luar pelelangan, berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik Agunan atau berdasarkan pemberian kuasa untuk menjual dari pemilik Agunan, dengan ketentuan Agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.”

2. Adapun pengertian Bank Syariah berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Perbankan Syariah, yaitu terdiri dari Bank Umum Syariah (BUS) dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS).
3. Esensi pengaturan AYDA dalam UU Perbankan Syariah sama dengan pengaturan AYDA dalam UU Perbankan, yaitu mengenai pengambilalihan agunan oleh bank baik di dalam lelang maupun di luar lelang. Namun demikian UU Perbankan Syariah hanya berlaku bagi Bank Syariah, baik bagi BUS maupun BPRS.
4. Pasal 40 ayat (4) UU Perbankan Syariah selanjutnya mengamanahkan pengaturan lebih lanjut mengenai pembelian AYDA untuk diatur dengan Peraturan Bank Indonesia (PBI).
5. Selanjutnya, Bank Indonesia sebagai pengawas Bank Syariah pada waktu itu mengeluarkan PBI mengenai pembelian AYDA yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/14/PBI/2011 tentang Penilaian Kualitas Aktiva bagi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (PBI KAP PPAP BPRS).
6. Sejak beralihnya kewenangan pengaturan dan pengawasan perbankan dari BI kepada OJK, pengaturan mengenai pembelian AYDA oleh BPRS diatur dalam POJK Nomor 29/POJK.03/2019 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (disingkat POJK KAP PPAP BPRS), yang kemudian mencabut PBI KAP PPAP BPRS.
7. Dalam Pasal 1 angka 14 POJK POJK KAP PPAP BPRS diatur:

“Agunan Yang Diambil Alih yang selanjutnya disingkat AYDA adalah aset yang dibeli BPRS untuk penyelesaian Pembiayaan, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal nasabah telah dinyatakan macet.”

8. Sebagaimana telah kami sampaikan dalam keterangan sebelumnya, substansi pengaturan POJK KAP PPAP BPRS adalah sama dengan POJK KAP PPAP BPR. Namun demikian cakupan pengaturan AYDA dalam POJK KAP PPAP BPRS hanya berlaku bagi BPRS.
9. Adapun kesamaan substansi pengaturan AYDA bagi BPR diatur dalam Pasal 27 ayat 1 dan Pasal 28 POJK KAP PPAP BPR, sedangkan AYDA bagi BPRS diatur dalam Pasal 40 ayat (1) dan Pasal 41 POJK KAP PPAP BPRS, sebagaimana dalam tabel perbandingan di bawah ini.

Pokok Pengaturan	POJK KAP PPAP BPR	POJK KAP PPAP BPRS
1. Pengambilalihan agunan oleh BPR/BPRS	Pasal 27 Ayat (1) BPR dapat mengambil alih agunan untuk penyelesaian Kredit yang memiliki kualitas macet.	Pasal 40 Ayat (1) BPRS dapat mengambil alih agunan untuk mempercepat penyelesaian Pembiayaan yang memiliki kualitas macet.
2. Penyelesaian AYDA oleh BPR/BPRS	Pasal 28 - BPR wajib melakukan upaya penyelesaian terhadap AYDA dalam waktu paling lama 1 tahun sejak pengambilalihan agunan.	Pasal 41 - BPRS wajib mencairkan AYDA dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak pengambilalihan agunan.

10. Meskipun UU Perbankan dan UU Perbankan Syariah tidak mengatur mengenai AYDA bagi BPR, namun kewenangan pengaturan AYDA BPR bersumber dari berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain:
  - a. Pasal 25 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 (UU BI) dan Pasal 29 UU Perbankan, yang mengatur bahwa BI berwenang menetapkan ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian dimana kualitas aset secara substantif merupakan bagian dari pengaturan mengenai prinsip kehati-hatian. Kewenangan BI tersebut kemudian beralih kepada OJK berdasarkan Pasal 55 ayat (2) UU OJK.

- b. Lebih lanjut kewenangan Bank Indonesia pada masa itu untuk menerbitkan PBI, selain diatur dalam pasal 25 UU BI, juga diatur dalam Pasal 7 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), dimana Peraturan Bank Indonesia diakui sebagai salah satu ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Lebih lanjut, merujuk kepada Pasal 8 ayat (2) UU P3, "*Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan*" maka menurut hemat kami dasar hukum pengaturan AYDA BPR dalam hal ini bersumber pada UU BI dan kewenangan BI sendiri.
- d. Mengacu ke huruf a dan huruf b tersebut di atas, maka sejak tahun 1999 bersamaan dengan lahirnya UU BI yang mengatur independensi Bank Indonesia termasuk untuk menerbitkan peraturannya sendiri, maka secara hukum, terdapat dasar hukum yang kuat bagi kewenangan Bank Indonesia untuk mengatur dan mengawasi aspek kelembagaan dan prudensial bank.
- e. Salah satu perwujudan kewenangan pengaturan BI terhadap aspek prudensial bank yaitu dengan terbitnya Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Aktiva Produktif BPR sebagaimana telah di ubah dengan PBI Nomor 13/26/PBI/2011 (PBI KAP PPAP BPR) yang



dalam Pasal 23 mengatur mengenai diperbolehkannya BPR untuk mengambil alih agunan termasuk melalui pembelian agunan.

- f. Kewenangan BI sebagaimana tersebut di atas beralih kepada OJK berdasarkan Pasal 55 ayat (2) UU OJK. Selanjutnya berdasarkan Pasal 6 jo Pasal 69 ayat (1) huruf a UU OJK, kewenangan tersebut dilanjutkan oleh OJK dengan menerbitkan POJK No 33/POJK.03/2018 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Aset Produktif BPR (POJK KAP PPAP BPR). Pasal 27 POJK KAP PPAP BPR kembali menegaskan bahwa BPR dapat mengambil alih agunan melalui pembelian. Oleh karena itu dasar kewenangan sebagaimana dalam huruf a s/d huruf e di atas juga berlaku bagi OJK.
- g. Berdasarkan hal tersebut di atas, menurut hemat kami pengaturan mengenai pelaksanaan AYDA oleh BPR telah menjadi bagian dari pelaksanaan undang-undang dalam hal ini Pasal 25 UU BI, Pasal 69 ayat (1) huruf a *juncto* Pasal 55 ayat (2) UU OJK dan UU P3 yang kesemuanya merupakan undang-undang sehingga memiliki kekuatan hukum yang sama dengan UU Perbankan maupun UU Perbankan Syariah.
- h. Dalam penjelasan yang lebih singkat, mohon berkenan kami merangkum bahwa pengaturan mengenai pelaksanaan AYDA oleh BPR, sebagai berikut.
  - 1) Pengaturan AYDA bagi Bank Umum, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 12 A UU Perbankan;
  - 2) pengaturan AYDA bagi BPR yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU Bank Indonesia jo Pasal 69 ayat (1) huruf a jo Pasal 55 ayat (2) UU OJK; dan
  - 3) pengaturan AYDA bagi BUS, UUS dan BPRS adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU Perbankan Syariah.

11. Dengan demikian, kami kembali pada keterangan OJK yang dibacakan dalam Persidangan pada tanggal 2 Agustus 2021 bahwa Pasal 25 UU BI *juncto* pasal 69 ayat (1) huruf a *juncto* Pasal 55 ayat (2) UU OJK telah menjamin legalitas pengaturan AYDA bagi BPR, baik dahulu melalui PBI KAP PPAP, maupun saat ini melalui POJK KAP PPAP BPR. Oleh karena

itu tidak ada permasalahan konstitusional dalam permasalahan yang dihadapi Pemohon dan dalam implementasinya sudah jelas adanya pengaturan di bidang perbankan yang dijadikan salah satu acuan untuk pelaksanaan AYDA BPR.

12. Perbedaan pengaturan pengambilalihan agunan oleh BPRS dalam UU Perbankan Syariah, dapat dimaknai melalui penafsiran atau interpretasi peraturan perundang-undangan dengan menerapkan interpretasi sistematis (logis) yang bersifat *purposive approach* yang menitikberatkan pada tujuan dari peraturan guna memperoleh pemahaman yang utuh.
13. Interpretasi sistematis (logis) yang bersifat *purposive approach* dalam hal ini pengaturan mengenai pengambilalihan agunan oleh BPRS dalam UU Perbankan Syariah, merupakan respon dari pembuat undang-undang terhadap perkembangan industri BPRS, yang belum tegas diatur dalam UU Perbankan. Hal tersebut juga dinyatakan dengan tegas dalam Paragraf ke-4 Penjelasan Umum UU Perbankan Syariah: "*Pembentukan Undang-Undang Perbankan Syariah menjadi kebutuhan dan keniscayaan bagi berkembangnya lembaga tersebut. Pengaturan mengenai Perbankan Syariah dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 belum spesifik dan kurang mengakomodasi karakteristik operasional Perbankan Syariah, dimana, di sisi lain pertumbuhan dan volume usaha Bank Syariah berkembang cukup pesat.*"
14. Selain itu, dalam bagian Mengingat angka 2 pada UU Perbankan Syariah, pembuat Undang-Undang mencantumkan UU Perbankan sebagai salah satu acuan penyusunan.
15. Meskipun Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan berbeda dalam rumusan gramatikal dengan Pasal 40 ayat (1) UU Perbankan Syariah, namun melalui interpretasi sistematis (logis), pengambilalihan agunan melalui pelelangan oleh Bank seyogyanya memiliki semangat filosofis yang sama, sehingga dimaknai berlaku juga bagi Bank Umum, BPR, Bank Umum Syariah, Unit Usaha Syariah dan BPRS.
16. Rumusan dalam Pasal 40 UU Perbankan Syariah secara esensi serupa dengan Pasal 12A UU Perbankan khususnya dalam frasa "membeli

sebagian atau seluruh agunan”, “baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan”. “berdasarkan penyerahan sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan”.

17. Adapun sebagai perbandingan, rumusan Pasal 12A UU Perbankan dan Pasal 40 ayat (1) UU Perbankan Syariah:

Pasal 12A UU Perbankan	Pasal 40 UU Perbankan Syariah
<p><i>Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, <u>baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan</u> berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.</i></p>	<p><i>Dalam hal Nasabah Penerima Fasilitas tidak memenuhi kewajibannya, Bank Syariah dan UUS dapat membeli sebagian atau seluruh Agunan, <u>baik melalui maupun di luar pelelangan,</u> berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik Agunan atau berdasarkan pemberian kuasa untuk menjual dari pemilik Agunan, dengan ketentuan Agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.”</i></p>

18. Kembali ke pertanyaan Majelis Hakim, pengaturan tentang Agunan Yang Diambil Alih (AYDA) oleh Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS) dalam Undang-Undang Perbankan Syariah hanya berlaku bagi BUS, UUS dan BPRS namun tidak berlaku terhadap BPR. Sedangkan bagi BPR, mengacu pada kewenangan dalam UU BI *juncto* UU OJK, UU Perbankan, UU P3 dan POJK KAP PPAP BPR.

## II. APAKAH ADA LARANGAN BAGI BPR UNTUK MEMBELI AYDA BERDASARKAN PENGAWASAN OLEH OJK?

1. Baik dalam UU Perbankan serta peraturan pelaksanaannya, UU Perbankan Syariah serta peraturan pelaksanaannya, atau peraturan perundang-undangan di luar UU Perbankan dan UU Perbankan Syariah, tidak ada larangan bagi BPR untuk membeli AYDA.

2. Berdasarkan sistematika UU Perbankan dan *Memorie van Toelichting* sebagaimana pembahasan dalam Panitia Kerja (Panja) ke-4 tertanggal 24 September 1998 khususnya menyangkut daya laku Pasal 12A UU Perbankan Nomor 10 Tahun 1998, Pasal 12A merupakan pengganti substansi Pasal 6 huruf k UU Perbankan Nomor 7 Tahun 1992, yang merupakan salah satu kegiatan bank umum. Oleh karena itu letak pengaturan Pasal 12A pada bagian Usaha Bank Umum.
3. Selain itu, secara historis amandemen UU Perbankan dilakukan pada Tahun 1998, yang mana saat itu industri perbankan sangat terdampak dengan adanya krisis ekonomi, khususnya Bank Umum perlu untuk dapat mengatasi *Non Performing Loan* (NPL) melalui pengambilalihan agunan. Pada saat itu, perkembangan BPR masih sangat kecil sehingga penyaluran kredit oleh BPR tidak terlalu signifikan.
4. Dalam perkembangannya, semangat pengaturan pengambilalihan agunan sebagaimana diatur dalam Pasal 12A bagi bank umum dianggap perlu untuk diberlakukan juga bagi BPR. Dengan mempertimbangkan perkembangan usaha BPR termasuk dalam penyaluran kredit, sehingga terdapat kebutuhan bagi BPR untuk dapat melakukan pengambilalihan agunan, Bank Indonesia selaku pengatur lembaga perbankan saat itu, telah menerbitkan peraturan yang di dalamnya mengatur mengenai pembelian agunan debitur kredit oleh BPR dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Aktiva Produktif BPR (disingkat KAP PPAP BPR) yang selanjutnya diubah dengan PBI Nomor 12/26/PBI/2011 tentang KAP PPAP BPR.
5. Pengaturan oleh BI tersebut di atas didasarkan pada Pasal 25 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 (UU BI) dan Pasal 29 UU Perbankan, yang mengatur bahwa BI berwenang menetapkan ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian dimana kualitas aset secara substantif merupakan bagian

dari pengaturan mengenai prinsip kehati-hatian. Kewenangan BI tersebut kemudian beralih kepada OJK berdasarkan Pasal 55 ayat (2) UU OJK.

6. Sementara di luar UU Perbankan serta peraturan pelaksanaannya maupun UU Perbankan Syariah serta peraturan pelaksanaannya, terdapat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang (PMK 93/2010), pada Pasal 70 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa:

Pasal 70

- (1) Sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, bank sebagai kreditor dapat membeli agunannya melalui lelang, dengan ketentuan menyampaikan surat pernyataan dalam bentuk Akte Notaris, bahwa pembelian tersebut dilakukan untuk pihak lain yang akan ditunjuk kemudian dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung mulai tanggal pelaksanaan lelang.
  - (2) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah terlampaui, bank ditetapkan sebagai Pembeli.
7. Selanjutnya, PMK 93/2010 ditindaklanjuti dengan Surat Direktur Lelang Nomor S-407/KN.7/2012 tanggal 12 April 2012 yang dikirimkan kepada seluruh Kepala Kanwil DJKN dan seluruh Kepala KPKNL di seluruh Indonesia. Dalam surat tersebut, Direktur Lelang merujuk pada ketentuan dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan yaitu: *“Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.”*
  8. Adapun PMK 93/2010 tersebut telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sejak ditetapkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang. Namun substansi dalam PMK 93/2010 dan PMK 27/2016 mengacu pada ketentuan dalam Pasal 12A ayat (1) UU Perbankan.
  9. Dalam Pasal 78 ayat (1) PMK 27/2016 diatur bahwa: *“Bank sebagai kreditor dapat membeli agunannya melalui lelang, dengan ketentuan menyampaikan surat pernyataan dalam bentuk Akte Notaris, bahwa pembelian tersebut dilakukan untuk pihak lain yang akan ditunjuk kemudian dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung mulai tanggal*

*pelaksanaan lelang, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.*”

10. Berdasarkan tafsir terhadap ketentuan-ketentuan dalam PMK 93/2010, Surat Direktur Lelang Tahun 2012, dan PMK 70/2016, BPR mengalami kendala untuk menjadi peserta lelang agunan. Hal tersebut berdasarkan pengawasan kami terdapat kendala BPR menjadi peserta lelang oleh KPKNL, karena beberapa KPKNL menafsirkan tidak diaturnya pembelian agunan oleh BPR dalam Pasal 12A UU Perbankan berarti bahwa hanya bank umum yang dapat menjadi peserta lelang untuk membeli AYDA, sedangkan BPR tidak diperbolehkan menjadi peserta lelang. Padahal pembelian agunan oleh BPR tidak dilarang dalam UU Perbankan dan telah diatur dalam POJK Nomor 33/POJK.03/2018 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Perkreditan Rakyat (POJK KAP PPAP BPR). Dengan kata lain, ada pengaturan pembelian agunan oleh BPR dalam peraturan perundang-undangan.
11. Perlu kami sampaikan kembali kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, sebagai penekanan bahwa Bank Indonesia selaku pengatur lembaga perbankan pada Tahun 2006, telah menerbitkan peraturan mengenai pembelian agunan debitur kredit oleh BPR dalam PBI KAP PPAP BPR.
12. Pengaturan oleh BI tersebut di atas didasarkan pada Pasal 25 UU BI dan Pasal 29 UU Perbankan, yang mengatur bahwa BI berwenang menetapkan ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian dimana kualitas aset secara substantif merupakan bagian dari pengaturan mengenai prinsip kehati-hatian. Kewenangan BI tersebut kemudian beralih kepada OJK berdasarkan Pasal 55 ayat (2) UU OJK.
13. OJK selanjutnya mengubah pengaturan PBI KAP PPAP BPR dimaksud dengan POJK Nomor 33/POJK.03/2018 tentang Kualitas Aset Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aset Produktif Bank Perkreditan Rakyat (disingkat POJK KAP PPAP BPR). Lebih lanjut, dalam rangka penerapan *prudential principle* atau prinsip kehati-hatian sebagaimana diatur dalam UU Perbankan, pengaturan mengenai AYDA

disusun dalam POJK untuk menghindari potensi risiko bagi BPR dalam pelaksanaan kegiatan usahanya. Pengaturan AYDA diperlukan dalam rangka pengelolaan portofolio kredit karena pada akhirnya dapat berdampak pada kinerja keuangan BPR.

14. Pasal 1 angka 11 POJK KAP PPAP BPR mengatur bahwa: *“AYDA adalah aset yang diperoleh BPR untuk penyelesaian Kredit, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal Debitur telah dinyatakan macet.”* Dalam pasal tersebut, AYDA merupakan salah satu pilihan bagi BPR dalam rangka penyelesaian kredit bermasalah. Sebagaimana pengaturan dalam POJK tersebut dijelaskan bahwa dalam rangka penyelesaian kredit yang memiliki kualitas macet, BPR dapat mengambil alih agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Dalam praktiknya, untuk AYDA yang dijual BPR melalui proses lelang, tidak selalu menemukan peminat untuk membeli. Dengan demikian, diperlukan opsi untuk BPR dapat membeli sendiri agunan tersebut.
15. Dalam Pasal 27 ayat (1) POJK KAP PPAP BPR diatur bahwa BPR dapat melakukan pengambilalihan agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Selanjutnya Pasal 27 ayat (3) POJK yang sama mengatur mengenai persyaratan dokumen dalam hal BPR akan mengambil alih agunan untuk penyelesaian kredit yang memiliki kualitas macet. Lebih lanjut, Pasal 28 POJK KAP PPAP BPR kemudian juga mengatur terkait AYDA itu sendiri.
16. Selanjutnya, kami juga sependapat dengan Pemerintah melalui Kementerian Keuangan yang dalam Keterangan yang dibacakan di Persidangan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 9 Juni 2021 bahwa permasalahan terkait kendala BPR menjadi peserta lelang, pada dasarnya merupakan ranah implementasi yang dapat diselesaikan dengan penerbitan petunjuk pelaksanaan (juklak) untuk memberikan pemahaman yang sama diantara KPKNL terhadap hak BPR menjadi peserta tersebut.
17. Permasalahan terkait pembelian AYDA oleh BPR terjadi dalam hal pembelian agunan dilakukan melalui mekanisme lelang, yang mana hal

tersebut menurut hemat kami bukan permasalahan konstitusionalitas, melainkan tafsir terhadap peraturan perundang-undangan.

18. Dengan demikian, kembali ke pertanyaan Majelis Hakim, tidak ada ketentuan yang memuat larangan bagi BPR untuk membeli AYDA, pengaturan tentang Agunan Yang Diambil Alih (AYDA) seyogyanya berlaku sama baik bagi Bank Umum, BPR, Bank Umum Syariah, Unit Usaha Syariah dan BPRS. Walaupun UU Perbankan tidak secara tegas mengatur mengenai hal ini, namun demikian semangat perlakuan yang sama sudah diatur dalam UU Perbankan Syariah dengan memberikan hak yang sama terkait AYDA antara Bank Umum Syariah dan BPRS.

### **III. DATA DAMPAK PELAKSANAAN AYDA BAGI BPR**

Untuk memberikan gambaran tambahan mengenai urgensi AYDA bagi kegiatan usaha BPR dalam menyalurkan kredit dan tingkat Kesehatan BPR. Izinkan kami menyampaikan data tambahan mengenai dampak pelaksanaan AYDA bagi BPR.

1. Bisnis utama dan sumber pendapatan utama BPR adalah penyaluran kredit yang mencapai lebih dari 70% total aset. Komposisi penyaluran kredit oleh BPR dibandingkan dengan aset BPR mengalami pertumbuhan. Pada Juni 2021, komposisi kredit terhadap total aset BPR mencapai 72,30%, jumlah kredit yang disalurkan BPR sebesar Rp115,03 triliun, angka kredit tersebut tumbuh sebesar 4,19% (*year-on-year*) dari tahun sebelumnya. Sementara total aset BPR sebesar Rp159,09 triliun, yang juga juga tumbuh 8,34% (*year-on-year*) dari tahun sebelumnya.
2. Tingginya komposisi kredit bermasalah pada aset BPR akan sangat mempengaruhi permodalan BPR. Semakin tinggi kredit yang gagal diselesaikan debitur, semakin tinggi kewajiban BPR untuk membentuk cadangan kerugian (Penyisihan Penghapusan Aset Produktif/PPAP). Semakin tinggi PPAP, modal BPR akan menjadi semakin tergerus. Jika permodalan BPR terus tergerus, maka tingkat kesehatan BPR menjadi semakin turun dan membahayakan kemampuan BPR untuk melakukan operasi bisnisnya, termasuk menjaga agar likuiditas usahanya terjaga. Akibat lebih lanjut apabila BPR mengalami kesulitan likuiditas maka



dapat menimbulkan *contagion effect* dan mempengaruhi kepercayaan masyarakat, bukan hanya terhadap BPR yang mengalami kesulitan likuiditas namun juga terhadap sejumlah BPR yang lain.

3. Pembentukan PPAP tersebut secara langsung akan berpengaruh terhadap penurunan permodalan BPR, sehingga BPR membutuhkan berbagai pilihan jalan keluar untuk dapat menyelesaikan kredit bermasalah agar pencadangan kerugian yang dibentuk dapat dipulihkan dan dampak terhadap permodalan BPR dapat diminimalisir.
4. Beberapa langkah yang dapat dilakukan oleh BPR dalam rangka menyelesaikan kredit/pembiayaan bermasalah tersebut pada umumnya, yaitu:
  - a. penagihan secara langsung kepada debitur;
  - b. penjualan agunan secara sukarela oleh debitur;
  - c. pengambilalihan agunan milik debitur melalui mekanisme proses AYDA; dan
  - d. penghapusbukuan kredit/pembiayaan.
5. BPR pada umumnya melakukan terlebih dahulu berbagai upaya pembinaan, peneguran, dan penagihan kepada debitur yang kreditnya bermasalah. Dalam hal upaya-upaya tersebut telah dilakukan namun dinilai tidak berhasil, BPR melakukan upaya penyelesaian kredit bermasalah melalui proses AYDA dan hapus buku dalam hal BPR menilai kondisi debitur dinilai tidak memadai untuk dapat memenuhi kewajibannya kepada BPR.
6. BPR menghadapi tekanan finansial yang semakin besar selama Pandemi COVID-19. Hal tersebut menyebabkan jumlah kredit bermasalah pada BPR, secara keseluruhan mengalami peningkatan. Pada posisi Juni 2020, jumlah kredit bermasalah mencapai Rp9,5triliun (sembilan koma lima triliun) atau meningkat 13,94% dibandingkan dengan posisi Februari 2020 (periode sebelum Pandemi COVID-19) yang jumlahnya sebesar Rp8,3 triliun (delapan koma tiga triliun).
7. Dalam kondisi meningkatnya kredit bermasalah tersebut, rasio NPL secara agregat terpantau stabil di kisaran 7% s.d. 8%. Namun demikian, perlu dicatat bahwa penurunan nominal kredit bermasalah dan stabilnya rasio NPL tersebut cenderung disebabkan BPR

melakukan upaya penyelesaian kredit melalui proses AYDA dan hapus buku.

8. Pada posisi Juni 2020, jumlah AYDA sebesar Rp1.6 triliun (satu koma enam triliun) atau meningkat 35,18% dibandingkan dengan posisi Februari 2020 (sebelum periode Pandemi COVID-19) yang jumlahnya sebesar Rp1,2 (satu koma dua triliun). Sementara jumlah kredit hapus buku Rp4,3 (empat koma tiga triliun) atau meningkat 13,42% dibandingkan dengan posisi Februari 2020 (sebelum periode Pandemi COVID-19) yang jumlahnya sebesar Rp 3,8 triliun (tiga koma delapan triliun).
9. Dengan kata lain terlihat saat BPR mengalami tekanan, termasuk selama Pandemi COVID-19, BPR lebih banyak memilih proses AYDA dalam menyelesaikan kredit bermasalah. Hal tersebut disebabkan:
  - a. Risiko kredit dan risiko likuiditas BPR masih cukup tinggi memperhatikan ketidakpastian kondisi perekonomian nasional ke depan dan tingkat pengendalian dampak Pandemi COVID-19 terhadap perekonomian nasional. Oleh sebab itu, BPR berupaya untuk menjaga permodalan pada level yang memadai; dan
  - b. Proses penghapusbukuan kredit mensyaratkan BPR untuk membentuk pencadangan kerugian sebesar 100% terlebih dahulu, sehingga hal itu akan berdampak pada permodalan BPR.
10. Perlu kami sampaikan bahwa jumlah AYDA BPR pada posisi Juni 2021 sebesar Rp1,6 triliun (satu koma enam triliun) tersebut di atas merupakan nominal agunan yang telah dikuasai oleh BPR, dan masih merupakan “potensi pengembalian dana BPR” yang akan diperoleh melalui penjualan/pelelangan AYDA dimaksud. Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) POJK KAP PPAP BPR, bahwa BPR diberikan waktu selama 1 tahun sejak pengambilalihan agunan untuk melakukan upaya penyelesaian terhadap AYDA dimaksud. Adapun upaya penyelesaian AYDA dapat dilakukan melalui penjualan/pelelangan AYDA.
11. Namun demikian, apabila AYDA tersebut tidak berhasil dijual/dilelang oleh BPR, maka nominal AYDA tersebut akan dihitung sebagai komponen pengurang modal sehingga rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPM) BPR akan mengalami penurunan dan BPR

berpotensi untuk ditetapkan dalam status pengawasan yang lebih ketat oleh OJK hingga dicabut izin usahanya.

12. BPR memiliki urgensi yang sama untuk dapat melakukan AYDA dibandingkan BPRS, bahkan secara kuantitatif kebutuhan pelaksanaan AYDA BPR lebih besar daripada BPRS. Jika BPR dan BPRS dibandingkan, secara keseluruhan aset BPR jauh lebih besar daripada BPRS. Berikut rincian total aset dan kredit BPR dan BPRS serta industri secara keseluruhan.

Bank	Total Aset	Total Kredit	Komposisi Kredit terhadap Aset	Pertumbuhan (year-on-year)	
				Aset	Kredit
BPR	Rp159,09 triliun	Rp115,03 triliun	72,30%	8,34%	4,19%
BPRS	Rp15,39 triliun	Rp11,19 triliun	72,74%	12,78 %	6,27%
<b>Total</b>	<b>Rp174,49 triliun</b>	<b>Rp126,22 triliun</b>	<b>72,87%</b>	<b>8,72%</b>	<b>4,37%</b>

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa industri BPR/BPRS masih didominasi oleh BPR dengan komposisi aset mencapai 91,18% terhadap total aset industri.

Berdasarkan data-data tersebut di atas, dampak AYDA terhadap tingkat kesehatan bank sangat signifikan. BPR melakukan AYDA untuk mengatasi tingginya rasio *Non Performing Loan* (NPL). Rasio NPL yang tinggi akan meningkatkan rasio kualitas aset BPR dan menurunkan rasio rentabilitas, sehingga pada akhirnya berdampak pada menurunnya atau rendahnya Tingkat Kesehatan BPR. Dalam hal Tingkat Kesehatan BPR menurun sampai pada tergolong Kurang Sehat atau bahkan Tidak Sehat maka dapat berpengaruh kepada status pengawasan BPR yang bisa menurun dari normal menjadi Intensif (BDPI) atau bahkan (BDPK) Khusus, yang pada akhirnya dapat **berdampak pada pencabutan izin usaha BPR.**

#### **IV. BAGAIMANA USULAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PERBANKAN KHUSUSNYA TERKAIT PASAL 12A YANG MENGATUR TENTANG AYDA OLEH BANK UMUM, AGAR DI MASA MENDATANG JUGA MENCAKUP PENGATURAN TENTANG AYDA OLEH BPR?**

1. Dalam rangka harmonisasi pengaturan AYDA BPR dan pengaturan AYDA BPRS, OJK bersama dengan pemerintah pada saat persidangan ini, sedang mengupayakan adanya perubahan Pasal 12A UU Perbankan melalui jalur legislasi, yaitu melalui Rancangan Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (RUU P2SK), khususnya dalam pembahasan kluster perbankan.
2. Usulan OJK yaitu agar rumusan Pasal 12A UU Perbankan disesuaikan menjadi: *“Dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya, Bank dapat membeli sebagian atau seluruh Agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan.”*. Dengan menggunakan istilah *“Bank”* maka pengaturan AYDA dalam UU Perbankan diharapkan dapat secara eksplisit berlaku baik bagi Bank Umum maupun BPR. Sedangkan pengaturan lebih lanjut mengenai hal dimaksud, dalam pandangan kami merupakan substansi teknis, yang cukup diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Sampai dengan keterangan ini kami bacakan, RUU P2SK masih dalam pembahasan bersama dengan pemerintah.
3. Dengan demikian usulan perubahan Pasal 12A UU Perbankan didasarkan pada semangat harmonisasi dengan UU Perbankan Syariah, sedangkan dasar hukum AYDA bagi BPR telah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan.

**[2.7]** Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Pemohon yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah melalui email pada tanggal 11 September 2021 dan kemudian dokumen fisiknya diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 September 2021 yang pada pokoknya Pemohon tetap pada pendiriannya;

**[2.8]** Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Presiden yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 14 September 2021 yang pada pokoknya Presiden tetap pada pendiriannya;

**[2.9]** Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Pihak Terkait Bank Indonesia yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 September 2021 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

**[2.10]** Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 14 September 2021 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

**[2.11]** Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.1]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* Pasal 12A ayat (1) 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, selanjutnya disebut UU 10/1998) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

### **Kedudukan Hukum Pemohon**

**[3.3]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

**[3.4]** Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah norma yang terdapat dalam Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 yang rumusan selengkapnya sebagai berikut:
  - (1) Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.
2. Bahwa menurut Pemohon, hak konstitusionalnya terdapat dalam Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945;
3. Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* menerangkan kualifikasinya sebagai badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Perseroan Terbatas, dan menjalankan kegiatan usaha Bank Perkreditan Rakyat bernama PT. Bank Perkreditan Rakyat Lestari Bali (BPR Lestari Bali);
4. Bahwa ketentuan norma Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 yang mengatur Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan, menimbulkan potensi kerugian bagi Pemohon karena Pasal 12A ayat (1) UU UU 10/1998 menimbulkan dua tafsir yang berbeda (ambigu) dan saling bertentangan oleh lembaga pelaksana UU Perbankan yaitu antara Bank Indonesia (BI) - Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Direktorat Jendral Kekayaan Negara Kementerian Keuangan (DJKN). Penafsiran yang berbeda tersebut dikarenakan di satu sisi BI dan OJK

melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 13/26/PBI/2011 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 8/19/PBI/2006 *juncto* Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 33/POJK.03/2018, bertanggal 27 Desember 2018, membolehkan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) untuk mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya melalui lelang sebagaimana halnya Bank Umum. Sedangkan, DJKN melalui Surat Nomor S-407/KN.7/2012, bertanggal 12 April 2012, hanya membolehkan Bank Umum saja dan melarang BPR mengikuti lelang untuk mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya. Menurut Pemohon, dirinya sebagai BPR tidak dapat mengambil alih agunan melalui lelang, terlebih jika barang yang dilelang tersebut tidak ada peminatnya karena Pemohon dihambat dan ditolak oleh kantor lelang sebagai pelaksanaan dari Surat DJKN. Akibatnya, Pemohon selaku BPR terhambat haknya dalam menyelesaikan kredit macet nasabahnya.

Bahwa setelah Mahkamah memeriksa bukti yang diajukan oleh Pemohon, berkaitan dengan kedudukan hukum Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo* adalah sebagai badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas yang semula bernama PT. Bank Perkreditan Rakyat Sri Artha Lestari yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Perseroan Terbatas Nomor 108 tanggal 22 Maret 1989 [vide Bukti IP-2 ] dan disahkan sebagai badan hukum oleh Kementerian Kehakiman tanggal 24 Maret 1990 [vide Bukti IP-3], yang kemudian terjadi perubahan nama perusahaan menjadi PT. Bank Perkreditan Rakyat Lestari Bali berdasarkan Akta Nomor 40 tanggal 20 April 2018 tentang Pernyataan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa Perseroan Terbatas [vide Bukti IP-4] dan disahkan Kementerian Hukum dan HAM tanggal 20 April 2018 [vide Bukti IP-5]. Dalam perkara *a quo*, Pemohon diwakili oleh Pribadi Budiono selaku Direktur Utama [vide Bukti IP-5A, Bukti IP-5C, dan Bukti IP-5D]. Berkaitan dengan hal tersebut, ketentuan Pasal 98 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa Direksi mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan, dan dalam hal anggota direksi terdiri lebih dari 1 (satu) orang, yang berwenang mewakili Perseroan adalah setiap anggota Direksi. Demikian pula ketentuan dalam akta pendirian perusahaan dan Anggaran Dasar PT. Bank Perkreditan Rakyat Lestari Bali menentukan bahwa anggota direksi baik bersama-sama maupun masing-masing dapat mewakili perseroan di dalam dan di luar pengadilan [vide Bukti IP-2]. Dengan demikian



Mahkamah menilai bahwa Pribadi Budiono selaku Direktur Utama berwenang mewakili PT. Bank Perkreditan Rakyat Lestari Bali untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan oleh Pemohon dalam menjelaskan kedudukan hukumnya, menurut Mahkamah, Pemohon telah dapat menjelaskan hak konstitusionalnya dan juga anggapan kerugian akibat berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian tersebut bersifat spesifik dan aktual yang menurut Pemohon adalah disebabkan berlakunya Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 yang menurut Pemohon menimbulkan multitafsir oleh BI, OJK, dan DJKN dalam membuat peraturan mengenai lelang agunan kredit, sehingga hal tersebut menyebabkan Pemohon sebagai BPR tidak dapat mengikuti lelang dalam menyelesaikan kredit macet nasabahnya. Anggapan kerugian yang dimaksud Pemohon memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian yang apabila permohonan Pemohon dikabulkan maka kerugian konstitusional seperti yang dijelaskan tidak terjadi. Menurut Pemohon, apabila permohonan Pemohon dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi maka tidak akan terjadi multitafsir terhadap Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 sehingga Bank Umum maupun BPR akan mendapatkan hak atas perlakuan yang sama yaitu dapat mengambil alih agunan nasabah debitur macet melalui lelang untuk penyelesaian kredit macet. Oleh karena itu, terlepas dari ada atau tidaknya persoalan konstitusionalitas norma yang didalilkan oleh Pemohon, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*.

**[3.6]** Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan pokok permohonan.

#### **Pokok Permohonan**

**[3.7]** Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998, Pemohon mengemukakan dalil-dalil permohonan yang pada pokoknya sebagai berikut (alasan-alasan Pemohon selengkapnya telah dimuat dalam Duduk Perkara):

1. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 bertentangan dengan kepastian hukum yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 menimbulkan penafsiran yang berbeda oleh BI-OJK dan DJKN. Penafsiran yang berbeda tersebut dikarenakan di satu sisi BI melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 13/26/PBI/2011 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 8/19/PBI/2006 yang kemudian dilanjutkan oleh OJK melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 33/POJK.03/2018, bertanggal 27 Desember 2018, membolehkan BPR untuk mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya melalui lelang sebagaimana halnya Bank Umum, sedangkan DJKN melalui Surat Nomor S-407/KN.7/2012, bertanggal 12 April 2012, hanya membolehkan Bank Umum saja dan melarang BPR mengikuti lelang untuk mengambil alih agunan kredit macet nasabahnya;
2. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 bertentangan dengan hak atas kemudahan untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana dijamin Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 menghilangkan hak Pemohon dalam memperoleh kesempatan yang sama untuk ikut sebagai peserta lelang agunan atas kredit macet nasabahnya, dan memperoleh manfaat atas pengambilalihan agunan melalui lelang agunan nasabahnya. Menurut Pemohon, sebagai sesama bank seharusnya negara memperlakukan hal yang sama terhadap Bank Umum maupun BPR;
3. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 bertentangan dengan demokrasi ekonomi yang dijamin oleh Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 karena Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 hanya membolehkan Bank Umum sebagai peserta lelang agunan atas kredit macet nasabahnya dalam menyelesaikan persoalan kredit macet;
4. Bahwa menurut Pemohon, pembedaan perlakuan antara BPR dan Bank Umum juga merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia di bidang ekonomi sebagaimana ditentukan dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights* dan Pasal 23 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia;

5. Bahwa menurut Pemohon, ketentuan frasa “Bank Umum” dalam Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 tidak memenuhi ketentuan Pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), karena tidak memenuhi asas kejelasan rumusan, sehingga dapat dikategorikan sebagai norma kabur. Apalagi rumusannya tidak cermat dan dapat ditafsirkan dalam perspektif yang berbeda-beda. Selain itu, menurut Pemohon, Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 juga tidak mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, keadilan, dan asas kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) UU 12/2011;
6. Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “Bank Umum” tidak ditafsirkan Bank Umum maupun BPR;

**[3.8]** Menimbang bahwa untuk mendukung dalil permohonannya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti IP-1 sampai dengan bukti IP-5D, bukti IKH-6 sampai dengan bukti IKH-12, dan bukti P-1 sampai dengan bukti P-22, serta 2 (dua) orang ahli atas nama **Prof. Dr. Drs. Yohanes Usfunan, S.H., M.H.** dan **Drs. I Goesti Viraguna Bagoes Oka, M.A., MBA.**, yang masing-masing keterangannya didengarkan dalam persidangan pada 18 Agustus 2021 (selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara). Selain itu Pemohon juga menyerahkan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah melalui email pada 11 September 2021 dan kemudian dokumen fisiknya diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada 13 September 2021.

**[3.9]** Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah menyampaikan keterangan yang didengarkan dalam persidangan pada 9 Juni 2021 beserta keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada 6 Agustus 2021 (selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.10]** Menimbang bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada 7 Juni 2021 dan didengar dalam persidangan pada 9 Juni 2021. Selain itu, Presiden juga mengajukan 2 (dua) orang ahli, yaitu **Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M.** yang didengar keterangannya dalam

persidangan pada 6 September 2021 serta **Dr. Lita Tyesta ALW, S.H., M. Hum.** yang menyampaikan keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada 2 September 2021 (selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara). Sementara itu, Presiden juga menyerahkan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada 14 September 2021;

**[3.11]** Menimbang bahwa Pihak Terkait Bank Indonesia telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada 1 Agustus 2021 dan didengar keterangannya dalam persidangan pada 2 Agustus 2021 (selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara), serta telah menyerahkan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada 13 September 2021;

**[3.12]** Menimbang bahwa Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada 2 Juli 2021 dan didengar keterangannya dalam persidangan tanggal 2 Agustus 2021 serta keterangan tertulis tambahan yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada 18 Agustus 2021 (selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara). Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan juga telah menyerahkan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada 14 September 2021;

**[3.13]** Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dan membaca secara saksama permohonan Pemohon, keterangan DPR, keterangan Presiden, keterangan Pihak Terkait Bank Indonesia, keterangan Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan, keterangan ahli Pemohon, keterangan ahli Presiden, bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh Pemohon, kesimpulan tertulis Pemohon, kesimpulan tertulis Presiden, kesimpulan tertulis Pihak Terkait Bank Indonesia, dan kesimpulan tertulis Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan, sebagaimana selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara, Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan dalil permohonan Pemohon.

**[3.14]** Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih jauh dalil-dalil pokok permohonan *a quo*, penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

**[3.14.1]** Bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan [UU 7/1992] telah menentukan jenis dan usaha bank meliputi Bank Umum dan Bank

Perkreditan Rakyat (BPR) [vide Pasal 5 ayat (1) UU 7/1992]. Seiring dengan perkembangan perekonomian nasional yang bergerak cepat, kompetitif, dan terintegrasi dengan tantangan yang semakin kompleks serta sistem keuangan yang juga berubah maka dalam perubahan UU 7/1992 menjadi UU 10/1998 diakomodasi pengaturan secara umum penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan berdasarkan prinsip syariah, bahkan memberikan kesempatan kepada bank umum untuk membuka kantor cabangnya yang khusus melakukan kegiatan berdasarkan prinsip syariah. Dengan adanya perkembangan tersebut maka dalam UU 10/1998 ditentukan perubahan nomenklatur Bank Umum yaitu bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Sedangkan untuk nomenklatur BPR adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran [vide Pasal 1 angka 3 dan angka 4 UU 10/1998]. Dengan demikian, berdasarkan UU 10/1998 sebagai perubahan atas UU 7/1992 terdapat bank konvensional dan bank syariah. Sementara, perbedaan nomenklatur Bank Umum dan BPR terletak pada BPR yang tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran karena hal tersebut hanya diperuntukkan bagi Bank Umum.

**[3.14.2]** Bahwa dalam kaitan dengan sistematika pengaturan jenis usaha bank dalam UU 10/1998 ternyata masih sama dengan undang-undang sebelumnya yaitu UU 7/1992 yang ditentukan dalam Bab III dengan muatan terdiri dari tiga bagian yaitu Jenis Bank, Usaha Bank Umum, dan Usaha BPR. Artinya, pengaturan Usaha Bank Umum dan Usaha BPR dilakukan dalam sistematika yang terpisah (dalam Bagian Kedua dan Bagian Ketiga). Sekalipun dirumuskan dalam bagian yang terpisah, bukan berarti pengaturan antara Usaha Bank Umum dan Usaha BPR menjadi terpisah sama sekali karena dalam ketentuan Pasal 15 UU 7/1992 yang merupakan bagian dari pengaturan Usaha BPR yang sampai saat ini tetap berlaku serta tidak dilakukan perubahan apapun yang menentukan bahwa “Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 11 berlaku juga bagi Bank Perkreditan Rakyat”. Artinya, karena tidak ada perubahan terhadap Pasal 15 UU 7/1992 maka ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan Usaha Bank Umum yang terdapat dalam Pasal 8 dan Pasal 11 yang telah dilakukan perubahan dalam UU

10/1998 tetap diberlakukan juga untuk usaha BPR. Adapun ketentuan Pasal 8 dan Pasal 11 dimaksud sebagai berikut:

Pasal 8 setelah dilakukan perubahan menyatakan:

- (1) Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, Bank Umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atau itikad dan kemampuan serta kesanggupan Nasabah Debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan.
- (2) Bank Umum wajib memiliki dan menerapkan pedoman perkreditan dan pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Sementara, Pasal 11 secara lengkap setelah dilakukan perubahan menyatakan:

- (1) Bank Indonesia menetapkan ketentuan mengenai batas maksimum pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, pemberian jaminan, penempatan investasi surat berharga atau hal lain yang serupa, yang dapat dilakukan oleh Bank kepada peminjam atau sekelompok peminjam yang terkait, termasuk kepada perusahaan-perusahaan dalam kelompok yang sama dengan bank yang bersangkutan.
- (2) Batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh melebihi 30% (tiga puluh perseratus) dari modal bank yang sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- (3) Bank Indonesia menetapkan ketentuan mengenai batas maksimum pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, pemberian jaminan, penempatan investasi surat berharga, atau hal lain yang serupa yang dapat dilakukan oleh bank kepada:
  - a. pemegang saham yang memiliki 10% (sepuluh perseratus) atau lebih dari modal disetor bank;
  - b. anggota Dewan Komisaris;
  - c. anggota Direksi;
  - d. keluarga dari pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
  - e. pejabat bank lainnya; dan
  - f. perusahaan-perusahaan yang di dalamnya terdapat kepentingan dari pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e.
- (4) Batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak boleh melebihi 10% (sepuluh perseratus) dari modal bank yang sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- (4A) Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, bank dilarang melampaui batas maksimum pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana diatur dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4).
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) wajib dilaporkan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Jika dikaitkan dengan pengaturan usaha BPR yang diubah oleh UU 10/1998 ternyata perubahan hanya mengenai salah satu ruang lingkup usaha BPR yakni pada huruf c dalam Pasal 13 yang menyatakan “menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.” Selebihnya, ketentuan yang mengatur usaha BPR masih mendasarkan pada ketentuan dalam UU 7/1992 yang tidak diubah oleh UU 10/1998.

**[3.14.3]** Bahwa di samping perubahan-perubahan pengaturan di atas, dalam UU 10/1998 juga disisipkan norma baru dengan menambahkan norma di antara Pasal 12 dan Pasal 13 UU 7/1992, yaitu norma Pasal 12A UU 10/1998, di mana ketentuan dalam ayat (1) norma *a quo* menyatakan “Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya”. Secara substansial, ketentuan *a quo* adalah mengatur mengenai Agunan Yang Diambil Alih (AYDA). Norma ketentuan Pasal 12A UU 10/1998 semula merupakan esensi dari norma Pasal 6 huruf k UU 7/1992 yang mengatur mengenai salah satu usaha Bank Umum yaitu “membeli melalui pelelangan agunan baik semua maupun sebagian dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya”. Walaupun norma Pasal 6 huruf k UU 7/1992 dihapus dan diubah menjadi norma Pasal 12A UU 10/1998 namun jika dilihat dari sistematika UU 10/1998, norma pasal penambahan tersebut masih merupakan ketentuan akhir dari Bab III Bagian Kedua yang mengatur mengenai Usaha Bank Umum. Sementara itu, BPR berdasarkan ketentuan UU 7/1992 diatur dalam Bab III Bagian Ketiga mulai dari Pasal 13 sampai dengan Pasal 14, sehingga tidak menjadi bagian dari usaha bank yang dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Padahal di dalam UU 7/1992 telah ditentukan 2 (dua) jenis bank yaitu Bank Umum dan BPR [vide Pasal 5 ayat (1) UU 7/1992]. Oleh karena itu, Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 menjadi norma yang dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh Pemohon.

**[3.14.4]** Bahwa berkenaan dengan kegiatan bank membeli sebagian atau seluruh agunan baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan, telah ternyata

tidak hanya diatur dalam UU 10/1998 melainkan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU 21/2008) sebagaimana hal tersebut termaktub dalam Pasal 40 ayat (1) UU 21/2008 bahwa:

Dalam hal Nasabah Penerima Fasilitas tidak memenuhi kewajibannya, Bank Syariah dan UUS dapat membeli sebagian atau seluruh Agunan, baik melalui maupun di luar pelelangan, berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik Agunan atau berdasarkan pemberian kuasa untuk menjual dari pemilik Agunan, dengan ketentuan Agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.

Ketentuan tersebut mengatur bahwa Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah (UUS) dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Adapun yang dimaksud Bank Syariah pada Pasal 40 ayat (1) UU 21/2008 adalah terdiri dari Bank Umum Syariah dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah [vide Pasal 1 angka 7 UU 21/2008]. Bank **Pembiayaan** Rakyat Syariah (BPR Syariah) pada dasarnya adalah sama dengan Bank **Perkreditan** Rakyat (BPR) di dalam UU 7/1992 dan UU 10/1998, termasuk juga dalam kegiatannya yang sama-sama tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran [vide Pasal 1 angka 4 UU 10/1998 *juncto* Pasal 1 angka 9 UU 21/2008]. Sedangkan mengenai perbedaan penggunaan istilah “pembiayaan” dan “perkreditan” adalah dikarenakan dalam perbankan syariah tidak mengenal adanya kredit. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 40 ayat (1) UU 21/2008 BPR Syariah diperbolehkan untuk membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan, sebagaimana halnya Bank Umum Syariah.

**[3.15]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan di atas, Mahkamah selanjutnya akan menilai konstusionalitas norma Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 yang menurut dalil Pemohon pasal *a quo* bertentangan dengan kepastian hukum karena diatur secara berbeda-beda dan tidak memberikan kesempatan yang sama sebagaimana dijamin oleh UUD 1945. Berkenaan dengan dalil Pemohon *a quo*, telah ternyata terdapat perbedaan pengaturan mengenai pembelian agunan melalui pelelangan maupun di luar pelelangan sebagaimana uraian pertimbangan Mahkamah dalam Sub-Paragraf **[3.14.3]** dan Sub-Paragraf **[3.14.4]**. Dari empat jenis bank yaitu Bank Umum, BPR, Bank Umum Syariah, dan BPR Syariah, hanya BPR sebagai salah satu usaha perbankan yang tidak mendapatkan kejelasan pengaturan dalam undang-undang untuk dapat mengikuti



pembelian agunan melalui pelelangan maupun di luar pelelangan dalam upaya menyelesaikan persoalan pinjaman macet nasabahnya. Persoalan hukum yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah pengaturan berbeda yang menjadikan hanya BPR saja yang tidak dapat mengikuti pembelian agunan melalui pelelangan maupun di luar pelelangan, adalah merupakan persoalan konstusionalitas norma dan melanggar hak konstusionalitas Pemohon sebagai salah satu BPR. Terhadap hal tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.15.1]** Bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 bertentangan dengan kepastian hukum yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 telah menimbulkan penafsiran yang berbeda dalam pelaksanaan kegiatan pembelian agunan melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Pemohon juga mendalilkan Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 bertentangan dengan hak atas kemudahan untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah menilai bahwa pada dasarnya BPR memiliki peran yang tidak jauh berbeda antara Bank Umum, Bank Umum Syariah, dan BPR Syariah dalam memberikan layanan di bidang keuangan kepada masyarakat. Meskipun Bank Umum memiliki jenis usaha yang lebih luas daripada BPR, namun beberapa jenis usaha yang dijalankan oleh BPR pada umumnya memiliki kesamaan dengan Bank Umum yaitu meliputi menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, memberikan kredit, dan menyediakan pembiayaan bagi nasabah [vide Pasal 13 UU 7/1992 dan UU 10/1998]. Terlebih lagi ketentuan Pasal 15 UU 7/1992 menyatakan dengan tegas bahwa ketentuan dalam Pasal 8 dan Pasal 11 UU 7/1992 dan UU 10/1998 yang merupakan bagian pengaturan tentang usaha Bank Umum juga diberlakukan untuk usaha BPR. Pada dasarnya yang membedakan jenis usaha Bank Umum dengan usaha BPR yaitu Bank Umum dapat menjalankan jasa lalu lintas pembayaran, namun dalam kaitannya dengan persoalan dalam permohonan *a quo*, baik Bank Umum dan BPR sama-sama dapat menjalankan usaha pemberian pinjaman. Terlebih lagi, ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 10/1998 dengan tegas menyatakan “Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, Bank Umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atau itikad dan kemampuan serta

kesanggupan Nasabah Debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan". Oleh karena ketentuan ini juga diberlakukan bagi usaha BPR berdasarkan Pasal 15 UU 7/1992 maka dalam memberikan kredit atau pinjaman kepada nasabahnya BPR pun dibebani kewajiban yang sama layaknya Bank Umum untuk melakukan analisis yang mendalam terhadap kondisi calon nasabah debitur. Persoalannya, walaupun telah dilakukan analisis mengenai itikad, kemampuan, dan kesanggupan nasabah debitur dalam mengembalikan kredit namun pada kenyataannya dapat terjadi nasabah debitur BPR tidak mampu melunasi pinjaman atau kredit seperti yang diperjanjikan sehingga menimbulkan kredit macet. Kondisi demikian kemungkinan besar akan semakin banyak terjadi tatkala situasi perekonomian sedang melemah. Jika kondisi tersebut dibiarkan sangat mungkin sebagian besar atau keseluruhan BPR akan mengalami kesulitan untuk berkembang bahkan dapat terancam usahanya ditutup. Berbeda dengan BPR, dalam menghadapi kondisi demikian, bagi Bank Umum, termasuk BPR Syariah dapat menggunakan instrumen AYDA untuk menyelesaikan persoalan pinjaman macet tersebut karena hal tersebut telah ditentukan dengan tegas dalam undang-undang yang mengaturnya. Tidak demikian halnya bagi BPR yang keberadaannya menginduk pada UU Perbankan (UU 7/1992 dan UU 10/1998) karena BPR tidak dapat melaksanakan AYDA baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan. Padahal, mekanisme AYDA baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan merupakan suatu upaya penyelesaian persoalan kredit macet dengan mempercepat penyelesaian kewajiban nasabah debiturnya. Hal ini mengingat penyelesaian kredit macet akan memengaruhi tingkat kesehatan keuangan dan likuiditas bank. Terlebih lagi, UU 7/1992 dan UU 10/1998 telah menyebutkan bahwa pemberian pinjaman merupakan salah satu bentuk usaha yang dapat dilakukan oleh BPR, sehingga sudah seharusnya pula jika BPR diberikan kemudahan penyelesaian kredit macet tersebut ketika ada pinjaman nasabah debiturnya yang bermasalah. Dalam hal ini, mekanisme AYDA dan usaha pemberian pinjaman adalah dua hal yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan, sebagaimana yang diterapkan pula kepada Bank Umum, Bank Umum Syariah, dan BPR Syariah. Hal demikian juga menjadi salah satu bagian dari prinsip kehati-hatian yang sudah umum dan lazim diterapkan dalam pelayanan jasa di bidang keuangan.

**[3.15.2]** Bahwa BPR merupakan salah satu lembaga perbankan yang dijamin oleh undang-undang. BPR pada saat ini telah mengalami perkembangan jika dibandingkan dengan sebelum tahun 1998 saat UU 7/1992 belum dilakukan proses perubahan. Keberadaan BPR memiliki peran yang tidak kalah pentingnya dalam membangun perekonomian nasional, termasuk bagi kemajuan perekonomian masyarakat terpencil di daerah yang sulit dijangkau oleh Bank Umum. Oleh karena itu, sudah seharusnya pula BPR mendapat kesempatan yang sama dengan Bank Umum dalam mempertahankan keberlangsungan usahanya. Bahkan Pasal 40 ayat (1) UU 21/2008, telah mengakomodasi keikutsertaan dalam lelang agunan bagi BPR Syariah yang pada dasarnya memiliki market bisnis hampir sama dengan BPR. Apabila instrumen dan mekanisme AYDA melalui lelang dapat diterapkan kepada BPR maka hal tersebut tentunya akan bermanfaat bagi BPR karena memudahkan BPR dalam mengatasi persoalan kredit macet.

**[3.15.3]** Bahwa tanpa bermaksud menilai kasus konkret, berdasarkan bukti dan fakta yang terungkap dalam persidangan, Mahkamah memandang telah ternyata terdapat upaya dari regulator dan otoritas di bidang perbankan nasional untuk mengakomodasi agar BPR juga dapat membeli sebagian atau seluruh agunan baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan, yaitu dengan adanya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 33/POJK.03/2018, bertanggal 27 Desember 2018 [vide Bukti P-13], yang sebelumnya menjadi tugas dari Bank Indonesia dengan mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/26/PBI/2011 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif BPR, yang masing-masing pada pokoknya mengatur bahwa AYDA adalah aset yang diperoleh BPR untuk penyelesaian kredit, baik melalui pelelangan, atau di luar pelelangan berdasarkan penyerahan sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan surat kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan, dalam hal debitur telah dinyatakan macet [vide Bukti P-16]. Akan tetapi, di sisi lain, DJKN juga mengeluarkan Surat Nomor S-407/KN.7/2012, tanggal 12 April 2012, yang ditujukan kepada para Kepala Kanwil DJKN dan para Kepala KPKNL di seluruh Indonesia, yang mendasarkan pada ketentuan Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 hanya Bank Umum saja yang dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan [vide Bukti P-12].

**[3.15.4]** Bahwa berdasarkan uraian di atas adanya perbedaan penafsiran terhadap Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 tentu akan berdampak secara nasional terhadap jalannya proses lelang agunan dan dapat menimbulkan perbedaan standar perlakuan kepada BPR dalam penyelenggaraan lelang agunan antara BPR di daerah yang satu dengan BPR di daerah yang lain. Penafsiran berbeda terhadap Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 menimbulkan ketidakpastian hukum dan menghilangkan kesempatan yang sama bagi Pemohon maupun BPR dalam mengikuti lelang agunan atas kredit macet nasabah debiturnya.

**[3.16]** Menimbang bahwa, setelah Mahkamah mempertimbangkan permohonan Pemohon sebagaimana tersebut di atas, Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 memerlukan kepastian hukum agar tidak terjadi multitafsir, serta demi persamaan perlakuan pelelangan kepada BPR di seluruh daerah secara nasional, termasuk perlakuan yang sama antara BPR konvensional dan BPR Syariah, maka Mahkamah menegaskan frasa “Bank Umum” dalam Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 haruslah dimaknai “Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat”.

**[3.17]** Menimbang bahwa sebagaimana uraian pada Sub-Paragraf **[3.14.3]** Mahkamah menyadari secara sistematis peraturan perundang-undangan, Pasal 12A ayat (1) di dalam UU 10/1998 terletak pada Bab III Bagian Kedua yang mengatur khusus mengenai Usaha Bank Umum, sedangkan pengaturan mengenai Usaha BPR di dalam UU 7/1992 terletak pada Bab III Bagian Ketiga. Sudah seharusnya ketentuan tentang BPR diletakkan pada Bab III Bagian Ketiga UU 7/1992 karena sesuai dengan urutan pengaturan jenis usaha bank. Sementara itu, Pemohon dalam permohonannya tidak memohonkan pengujian pasal lain selain Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998, dan Mahkamah juga tidak menemukan adanya pasal yang berkaitan dengan pembelian agunan melalui pelelangan maupun di luar pelelangan oleh BPR pada Bab III Bagian Kedua UU 7/1992. Mahkamah pun menyadari dengan memberikan penafsiran atas ketentuan norma Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 sebagaimana Paragraf **[3.16]** maka hal tersebut seolah-olah dapat mengubah sistematis pengaturan usaha bank yang sudah ditentukan dalam UU 7/1992. Namun, sebagaimana uraian pertimbangan pada Sub-Paragraf **[3.14.2]** pengaturan usaha Bank Umum dan BPR ternyata tidak mutlak terpisah bahkan masih berkaitan karena dalam Pasal 15 UU 7/1992, BPR diberikan landasan hukum yang tegas untuk melakukan kewajiban yang sama yang diberlakukan juga

bagi Bank Umum termasuk mengenai batasan persyaratan dalam pemberian kredit. Namun, dalam permohonannya Pemohon pun tidak memohon pengujian konstitusionalitas norma Pasal 15 *a quo*. Oleh karenanya, demi kepastian hukum, perlakuan yang adil, dan kemanfaatan bagi BPR dan nasabah debitur sebagaimana Mahkamah uraikan pada Paragraf [3.15] dan Paragraf [3.16] di atas, serta dengan memperhatikan kerugian hak konstitusional yang dialami oleh Pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, tidak ada pilihan lain bagi Mahkamah selain menafsirkan Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998. Dengan demikian, menurut Mahkamah, dalil Pemohon beralasan menurut hukum.

**[3.18]** Menimbang bahwa oleh karena alasan permohonan Pemohon yang Mahkamah uraikan dan pertimbangkan adalah beralasan menurut hukum, maka terhadap dalil permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya tidak relevan untuk dipertimbangkan lebih lanjut.

**[3.19]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, permohonan Pemohon mengenai norma Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 bertentangan dengan prinsip kepastian hukum serta hak atas kemudahan untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 adalah beralasan menurut hukum.

#### **4. KONKLUSI**

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

**[4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

**[4.2]** Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

**[4.3]** Pokok permohonan beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020

tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

## 5. AMAR PUTUSAN

### Mengadili:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon;
2. Menyatakan frasa “Bank Umum” dalam Pasal 12A ayat (1) 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) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat”. Sehingga, Pasal 12A ayat (1) 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) yang semula berbunyi, “Bank Umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya”, menjadi selengkapnya berbunyi “Bank Umum **dan Bank Perkreditan Rakyat** dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak

memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya”;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Suhartoyo, Daniel Yusmic P. Foekh, Wahiduddin Adams, Manahan M.P. Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **empat belas**, bulan **September**, tahun **dua ribu dua puluh satu**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Rabu**, tanggal **dua puluh sembilan**, bulan **September**, tahun **dua ribu dua puluh satu**, selesai diucapkan **pukul 11.46 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Suhartoyo, Daniel Yusmic P. Foekh, Wahiduddin Adams, Manahan M.P. Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Jefri Porkonanta Tarigan sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, Presiden atau yang mewakili, Pihak Terkait Bank Indonesia atau yang mewakili, dan Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Aswanto**

**ttd.**

**Enny Nurbaningsih**

ttd.

**Arief Hidayat**

ttd.

**Suhartoyo**

ttd.

**Daniel Yusmic P. Foekh**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

ttd.

**Manahan M.P. Sitompul**

ttd.

**Saldi Isra**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Jefri Porkonanta Tarigan**



Panitera  
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001  
*Digital Signature*

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110  
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177  
Email: office@mkri.id

**Keterangan:**

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.