



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 102/PUU-XVIII/2020**

Tentang

**Kepastian Hukum Keikutsertaan Bank Perkreditan Rakyat dalam Pelelangan
Agunan**

- Pemohon** : **PT. Bank Perkreditan Rakyat Lestari Bali**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU 10/1998) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Frasa “Bank Umum” pada 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), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.
- Amar Putusan** : 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.

Tanggal Putusan : Rabu, 29 September 2021

Ikhtisar Putusan :

Pemohon adalah badan hukum yang menerangkan dirinya berkedudukan sebagai badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas yaitu Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Lestari Bali. Dalam petitumnya Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi 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.

Bahwa menurut Mahkamah, oleh karena permohonan yang diajukan *a quo* adalah pengujian konstiusionalitas norma undang-undang, *in casu* Pasal 12A ayat (1) UU 10/1998 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Bahwa terhadap kedudukan hukum Pemohon, menurut Mahkamah, Pemohon telah dapat menjelaskan hak konstiusionalnya 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 konstiusional 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. Oleh karena itu, terlepas dari ada atau tidaknya persoalan konstiusionalitas norma yang didalilkan oleh Pemohon, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*.

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. Selain itu, 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.

Bahwa menurut Mahkamah, 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.

Bahwa menurut Mahkamah, 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.

Bahwa menurut Mahkamah, 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].

Bahwa menurut Mahkamah, 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.

Bahwa Mahkamah menilai 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.

Bahwa menurut Mahkamah, 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.

Bahwa menurut Mahkamah, 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. 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".

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat dalil Pemohon adalah beralasan menurut hukum, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan dalam amarnya sebagai berikut:

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.