

Kedudukan Bank Indonesia Dalam Kepailitan Bank *(The position of Bank Indonesia in the Banking Bankruptcy)*

M. FAUZI

*Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman
Jl. Ki. Hajar Dewantara Kampus Gunung Kelua Samarinda Kalimantan Timur
Telp. 0541-7095092 – fauzi.sh@gmail.com*

ABSTRACT

In pursuant to the Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan, the position of Bank Indonesia in the banking bankruptcy will be as banking authority rather than as banking creditor. The determination of Bank Indonesia as the only party to submit the bankruptcy proposal over the bankrupt bank should not comply with generally accepted bankruptcy principles, aimed to give rights and protections for creditor interest. Therefore, the adjustment of legal construction of banking bankruptcy to the bankruptcy legal principles must be considered to realize the objective and the function of bankruptcy agency, and to protect the creditor rights. The objective and function of bankruptcy agency to protect creditor interest from the bankrupt bank can smoothly be ensured to stabilize banking in general.

Key words : kepailitan (*bankruptcy*), kreditor (*creditor*), debitur (*debitor*), Bank Indonesia

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kepailitan merupakan sita umum yang mencakup seluruh kekayaan debitur untuk kepentingan pelunasan piutang semua kreditor.¹ Lembaga kepailitan diperlukan berkaitan dengan perlindungan atas hak milik kreditor yang harus dilindungi.² Selain itu, adanya kepailitan juga berguna untuk mendisiplinkan masyarakat bahwa debitur tetap harus bertanggungjawab kepada kreditor atas segala utang-utangnya.³ Baik itu debitur perorangan maupun debitur perusahaan yang berbadan hukum, termasuk didalamnya adalah bank.

Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU Kepailitan) menegaskan bahwa permohonan pernyataan pailit terhadap bank hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia. Artinya, kreditor tidak dapat mengajukan permohonan pailit secara langsung kepada Pengadilan Niaga terhadap debitur yang merupakan bank sebagaimana permohonan pailit pada umumnya. Hanya Bank Indonesia yang dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap bank dimaksud ke Pengadilan Niaga.

Pilihan kebijakan seperti ini tentu memperlemah perlindungan hak dari kreditor bank. Padahal dilahirkannya lembaga kepailitan bertujuan untuk memberi akses kepada kreditor atas harta debitur untuk mendapat pelunasan piutangnya. Semangat ini tersirat dengan dicantumkannya ketentuan kepailitan bank dalam dua UU Kepailitan yang pernah ada, yakni dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 dan UU Nomor 37 tahun 2004. Sehingga sama halnya dengan badan usaha lainnya, terhadap bank UU Kepailitan juga membuka ruang untuk dapat diajukannya permohonan pernyataan pailit. Namun dalam perjalanannya lembaga kepailitan bank tidak berjalan sebagaimana fungsinya sejak berada dalam kewenangan Bank Indonesia.

Konstruksi hukum kepailitan bank yang ada dalam UU kepailitan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada Bank Indonesia dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi bank tersebut nampak tidak sejalan dengan tahapan serta proses kepailitan itu sendiri yang secara umum memberikan 'kedaulatan' kepada kreditor dengan dasar hubungan utang piutang yang ada dalam mempailitkan debitornya di Pengadilan Niaga. Di sisi lain ketentuan dalam Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan tidak menyebutkan secara jelas mengenai kedudukan Bank Indonesia dalam proses kepailitan bank, apakah Bank Indonesia sebagai kreditor (sebagai pemberi bantuan likuiditas) atau Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan.

Maka perlu adanya suatu kajian terhadap ketentuan-ketentuan kepailitan yang berlaku saat ini, khususnya mengenai kedudukan Bank Indonesia dalam kepailitan bank dalam kaitannya dengan hak serta kedudukan kreditor di dalamnya. Hasil kajian tersebut diharapkan dapat menjadi dasar pengembangan sebuah konsep kepailitan bank yang dapat diterapkan dalam dunia perbankan ke depan sehingga hak-hak kreditor dari bank dapat terlindungi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan kerangka pemikiran sebagaimana diuraikan dalam latar belakang, maka permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini yaitu "bagaimanakah kedudukan Bank Indonesia dalam kepailitan bank ditinjau dari konstruksi hukum kepailitan bank dalam UU Kepailitan?".

PEMBAHASAN

¹ Mutiara Hikmah, 2007, *Aspek-Aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Perkara-Perkara Kepailitan*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 10

² Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

³ Mutiara Hikmah, *op.cit.*

A. Kepailitan

Hukum tentang kepailitan diketahui sudah ada sejak zaman Romawi. Kata 'bankrut', yang dalam bahasa Inggris disebut 'bankrupt' berasal dari Undang-undang di Itali yang disebut dengan 'banca rupa'. Pada abad pertengahan di eropa praktek kebangkrutan dilakukan dengan penghancuran bangku-bangku dari para bankir atau pedagang yang melarikan diri secara diam-diam dengan membawa harta kreditornya.⁴

Menurut Huizink Kepailitan adalah sita umum atas barang-barang milik debitor untuk kepentingan semua kreditor secara bersama.⁵ Sedangkan M. Hadi Shubhan menempatkan kepailitan sebagai akibat dari keadaan pailit. Menurutnya pailit adalah suatu kondisi dimana debitor tidak mampu lagi untuk melakukan pembayaran-pembayaran terhadap utang-utang dari para kreditornya. Sedangkan kepailitan merupakan putusan pengadilan yang mengakibatkan sita umum atas seluruh kekayaan debitor pailit, baik yang telah ada maupaun akan ada di kemudian hari.⁷ Berbeda dengan Mutiara Hikmah yang menyatukan dua kondisi diatas sebagai kepailitan. Menurutnya kepailitan adalah suatu keadaan dimana seorang debitor tidak dapat lagi membayar utang-utangnya yang telah jatuh tempo dan dilakukan sita umum yang mencakup seluruh kekayaan debitor untuk kepentingan semua kreditor.⁸

Pengertian kepailitan secara definitif yang terdapat dalam UU adalah sita umum atas semua kekayaan debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas,⁹ sebagai lembaga hukum realisasi dari dua asas pokok dalam hukum perdata yang tercantum dalam Pasal 1131 dan Pasal 1132 KUH Perdata.¹⁰

Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan menyebutkan bahwa debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya. Definisi di atas menggambarkan bahwa kepailitan itu pun merupakan perbuatan yang berbentuk penyitaan maupun eksekusi terhadap harta debitor untuk pemenuhan kepada kreditor.

Menurut Kartini Muljadi, rumusan dalam Pasal 1131 KUH Perdata menunjukkan bahwa setiap tindakan yang dilakukan seseorang dalam lapangan harta kekayaan selalu akan membawa akibat terhadap harta kekayaannya, baik yang bersifat menambah jumlah harta kekayaannya (kredit), maupun yang nantinya akan mengurangi jumlah harta kekayaannya (debit). Adapun Pasal 1132 KUH Perdata menentukan bahwa setiap pihak atau kreditor yang berhak atas pemenuhan perikatan, haruslah mendapatkan pemenuhan perikatan dari harta kekayaan pihak yang berkewajiban (debitor) tersebut secara:¹¹

1. *Pari passu*, yaitu secara bersama-sama memperoleh pelunasan, tanpa ada yang didahulukan; dan
2. *Pro rata* atau *proporsional*, yang dihitung berdasarkan pada besarnya piutang masing-masing kreditor dibandingkan terhadap piutang mereka secara keseluruhan, terhadap seluruh harta kekayaan debitor tersebut.

B. Konstruksi Hukum Kepailitan Bank di Indonesia

Bank merupakan lembaga keuangan yang menjadi perantara antara pihak yang mempunyai kelebihan dana dengan pihak yang membutuhkan atau kekurangan dana. Hermansyah berpendapat bahwa pada prinsipnya sumber dana dari suatu bank itu terdiri dari empat sumber dana, yaitu:¹²

1. Dana yang bersumber dari bank sendiri.
2. Dana yang bersumber dari masyarakat.
3. Dana yang bersumber dari Bank Indonesia sebagai Bank Sentral.
4. Dana yang bersumber dari Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank.

Dapat disimpulkan bahwa dana yang terdapat pada bank merupakan dana yang bersumber dari berbagai pihak. Pihak bank memperoleh dana tersebut dengan melakukan perjanjian tertentu dengan pihak-pihak yang memiliki dana tersebut. Sehingga ketika bank menjalankan fungsinya bank dapat berkedudukan sebagai kreditor dalam hubungannya dengan pihak yang menerima dana dari pihak bank, dan disisi lain bank berkedudukan sebagai debitor ketika berhubungan dengan pihak yang memberikan dana.

Kitab Undang-undang Perdata memberikan dua asas umum mengenai jaminan. Asas yang pertama dapat ditemukan dalam Pasal 1131 KUH Perdata, Pasal tersebut menentukan bahwa segala harta kekayaan debitor, baik yang berupa benda bergerak maupun benda tetap, baik yang sudah ada maupun yang akan ada di

⁴ Sunarmi, 2004, *Perbandingan Sistem Hukum Kepailitan Antara Indonesia (Civil Law System) Dengan Amerika Serikat (Common Law System)*, Fakultas Hukum Sumatra Utara, hlm.10

⁵ J.B. Huizink, 2004, *Insolventie*, Cet. 1., Pusat Studi Hukum Dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 2.

⁶ Fred B.G. Tumbuan, *Pokok-Pokok Undang-Undang Tentang Kepailitan Sebagaimana Diubah Oleh PERPU No. 1/1998*, Dalam: *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Rudhy A. Lontoh, Denny Kailimang dan Benny Pontoh (ed.), *Op. cit.*, hlm. 125

⁷ M. Hadi Shubhan, 2008, *Hukum Kepailitan; Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Kencana, hlm. 1

⁸ Mutiara Hikmah, *Op.cit.*, hlm. 26

⁹ Pasal 1 Ayat (1) UU Kepailitan

¹⁰ Sri Sumantri Hartono, 1981, *Pengantar Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran*, Liberty, hlm. 3

¹¹ Kartini Muljadi, 2005, *Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan Dari Wawasan Hukum Bisnis Lainnya*, Jakarta, 26-28 Januari 2004, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum), hlm. 164

¹² Hermansyah, 2007, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, hlm. 44

kemudian hari, menjadi jaminan atau agunan bagi semua perikatan yang dibuat oleh debitur dengan para krediturnya. Ketentuan Pasal 1131 KUH Perdata tersebut merupakan ketentuan yang memberi perlindungan hukum hak-hak para kreditur.

Asas umum yang kedua terdapat dalam Pasal 1132 KUH Perdata, bahwa kekayaan debitur menjadi jaminan atau agunan secara bersama-sama bagi semua pihak yang memberikan utang kepada debitur, sehingga apabila debitur wanprestasi, maka hasil penjualan atas harta kekayaan debitur dibagikan secara proporsional menurut besarnya piutang masing-masing Kreditur, kecuali apabila di antara para kreditur tersebut terdapat alasan-alasan yang sah untuk didahulukan dari kreditur-kreditur lain. Untuk merealisasikan kedua asas umum jaminan tersebut dalam penyelesaian utang piutang lahirnya lembaga hukum kepailitan.

Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan menegaskan bahwa debitur yang mempunyai dua atau lebih kreditur dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan, baik atas permohonannya sendiri, maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.

Bank yang bertindak selaku debitur dalam perikatan utang-piutang dengan kreditur-kreditornya pada waktu tertentu dapat saja menghadapi masalah dalam penyelesaian utang-piutangnya. Ketika bank dalam keadaan berhenti membayar utangnya atau tidak membayar lunas minimal satu utang yang dapat ditagih, dan pada saat yang sama bank tersebut mempunyai dua atau lebih kreditur, maka dalam ketentuan kepailitan bank tersebut telah memenuhi syarat pailit. Sehingga terhadap bank tersebut dapat saja diajukan permohonan pernyataan pailit sebagaimana halnya dengan subjek hukum lainnya.

Jika dilihat dari ketentuan-ketentuan dalam UU Kepailitan, hanya beberapa ketentuan yang secara khusus mengatur mengenai teknis kepailitan bank. Sehingga dari sisi proses secara umum kepailitan bank tidak berbeda dengan kepailitan debitur biasa. UU Kepailitan hanya memberikan 3 (tiga) norma yang mengatur secara khusus kepailitan bank, sehingga terdapat beberapa hal yang berbeda bagi kepailitan bank dari kepailitan debitur pada umumnya, yaitu :

1. Pasal 2 ayat (3) mengatur bahwa dalam hal debitur adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.
2. Pasal 7 ayat (2) yang mengatur mengenai tidak ada keharusan penggunaan jasa advokat dalam hal permohonan diajukan oleh kejaksaan, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, dan Menteri Keuangan.
3. Pasal 223 yang mengatur bahwa jika debitur bank maka pihak yang dapat mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang adalah Bank Indonesia.

Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan menetapkan bahwa dalam hal debitur adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia dan semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan, oleh karena itu tidak perlu dipertanggungjawabkan.¹³ Sehingga khusus mengenai kepailitan atas debitur yang merupakan bank, kreditur bank tersebut tidak dapat mengajukan permohonan kepailitan sebagaimana terhadap kreditur pada umumnya, sebab kewenangan tersebut ada pada Bank Indonesia.

Norma selanjutnya dalam UU Kepailitan yang berkaitan dengan kepailitan bank adalah Pasal 7 ayat (2) yang mengatur mengenai tidak ada keharusan penggunaan jasa advokat dalam hal permohonan diajukan oleh Bank Indonesia. Hal ini karena Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan dianggap lebih mengerti dan mengetahui sepenuhnya kondisi keuangan bank-bank yang berada dibawah pengawasannya. Sehingga diharapkan proses kepailitan bank akan lebih efektif dan efisien.

Senada dengan Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan, Pasal 223 UU Kepailitan mengatur bahwa jika debitur adalah bank, maka pihak yang dapat mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang adalah Bank Indonesia. Penjelasannya Pasal tersebut menunjuk penjelasan dalam Pasal 2 ayat (3) sebagai penjelasan yang sama untuk Pasal ini. Sehingga dapat disimpulkan bahwa konstruksi pengajuan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang terhadap bank sebagai debitur adalah sama dengan pengajuan permohonan kepailitan bank sebagai debitur.

Meskipun hanya membatasi bahwa hanya Bank Indonesia satu-satunya pihak yang dapat mengajukan permohonan kepailitan atas bank, pembatasan yang diberikan Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan akan sangat mempengaruhi aspek lain dalam proses kepailitan bank. Sebab pengajuan permohonan kepailitan adalah langkah awal menuju proses kepailitan. Ditetapkannya Bank Indonesia sebagai satu-satunya pihak yang mempunyai kewenangan untuk mengajukan permohonan kepailitan bank ke Pengadilan Niaga berakibat pada hilangnya hak semua kreditur bank untuk mengajukan permohonan pailit debitornya tersebut kepada Pengadilan Niaga. UU Kepailitan tidak memberikan ketentuan lebih lanjut mengenai bagaimana jika ada pihak lain selain Bank Indonesia (debitur, kreditur atau Penuntut Umum) yang memiliki kepentingan hukum untuk mengajukan permohonan kepailitan terhadap suatu bank.

Proses kepailitan yang dikonstruksikan khusus bagi kepailitan bank dalam UU Kepailitan merupakan sebuah anomali dalam kumpulan norma kepailitan yang terdapat dalam UU kepailitan. Secara umum ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU Kepailitan cenderung mempermudah syarat dan proses terjadinya kepailitan agar dapat mendukung dunia usaha dalam menyelesaikan masalah utang-piutang secara adil, cepat, terbuka, dan

¹³ Penjelasan Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan

efektif.¹⁴ Diantara ketentuan-ketentuan yang mempermudah terjadinya kepailitan tersebut adalah ketentuan mengenai utang dan ketentuan mengenai kreditur yang menganut pengertian utang dan kreditur dalam arti luas.¹⁵

Konstruksi hukum kepailitan bank dalam UU kepailitan yang memberikan prosedur khusus dalam kepailitan bank dilakukan mengingat usaha bank mempunyai karakteristik khusus. Selaku *intermediary institution*, bank sangat membutuhkan kepercayaan masyarakat dalam menjalankan usahanya. Kepercayaan dari masyarakat ini merupakan hal yang sangat penting bagi kelangsungan usaha bank dan harus benar-benar dijaga. Apabila bank dengan mudah dapat dimohonkan pailit oleh setiap kreditor, maka risikonya sangat tinggi, karena pengaturan kepailitan yang sederhana terhadap bank akan mengakibatkan kepercayaan masyarakat terhadap bank bisa menjadi hilang. Dikhawatirkan masyarakat akan resah dan menarik semua simpanannya ketika ada suatu bank diajukan untuk dimohonkan pailit ke Pengadilan Niaga. Selain membebani perbankan dalam menyediakan dana tunai, banyaknya jumlah nilai uang yang beredar di masyarakat dapat memberikan pengaruh yang kurang baik terhadap perekonomian nasional.

C. Kedudukan Bank Indonesia dalam Kepailitan Bank

Bank Indonesia (BI) adalah Bank Sentral Republik Indonesia yang merupakan lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak lain dalam semua bentuk intimidasi, ancaman, pemaksaan, dan pengaruh dari pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi kebijakan dan pelaksanaan tugas Bank Indonesia, kecuali kerja sama yang dilakukan oleh Bank Indonesia dengan pihak lain atau bantuan teknis yang diberikan oleh pihak lain atas permintaan Bank Indonesia dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas Bank Indonesia.

Tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, untuk itu Bank Indonesia mempunyai tugas untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dan mengatur dan mengawasi bank.¹⁶ Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan Bank dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini dalam rangka melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan bank.¹⁷

Pengaturan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia meliputi wewenang sebagai berikut :¹⁸

1. Kewenangan memberikan izin (*right to license*),
2. Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*)
3. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*)
4. Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*)

Berkaitan dengan fungsinya tersebut Bank Indonesia diberi kewenangan, tanggung jawab dan kewajiban sepenuhnya untuk melakukan upaya-upaya pembinaan dan pengawasan terhadap bank baik yang bersifat langsung (pemeriksaan dan tindakan perbaikan) atau tidak langsung (melalui penelitian, analisis, evaluasi laporan), preventif maupun represif. Disamping itu pihak bank sendiri wajib menjalankan sistem pengawasan internal agar lebih menjamin proses pengambilan keputusan dan pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip-prinsip kehati-hatian agar bank terhindar dari kesulitan dan kondisi yang membahayakan kelangsungan usahanya.

UU Perbankan telah menetapkan langkah-langkah yang perlu dilakukan terhadap bank yang mengalami kesulitan dan membahayakan kelangsungan usahanya. Pasal 37 ayat (1) UU Perbankan menyatakan bahwa jika menurut penilaian Bank Indonesia suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan agar:

1. Pemegang saham menambah modal;
2. Pemegang saham mengganti dewan komisaris dan/atau direksi bank;
3. Bank menghapusbukkan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah yang macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;
4. Bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
5. Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban;
6. Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain;
7. Bank menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajibannya kepada bank atau pihak lain.

Apabila langkah-langkah yang diambil tersebut belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank, dan menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem Perbankan, dimana kesulitan yang dihadapi membuat suatu bank tidak dapat memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada bank lain sehingga dapat menimbulkan dampak berantai, maka Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan Direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi. Bahkan jika RUPS tidak

¹⁴ Lihat pengantar penjelasan UU Kepailitan

¹⁵ Lihat Pasal 1 angka 6 dan penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan

¹⁶ Pasal 8 UU Bank Indonesia

¹⁷ Pasal 24 UU Bank Indonesia

¹⁸ Penelitian Tim Fakultas Hukum Universitas Surabaya, *Likuidasi Dan Kepailitan Lembaga Perbankan*, Buletin Hukum Perbankan Dan Kebanksentralan Volume 2 Nomor 2, 2004

diselenggarakan juga Pimpinan Bank Indonesia dapat meminta kepada pengadilan untuk mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran badan hukum bank, penunjukan tim likuidasi, dan perintah pelaksanaan likuidasi.¹⁹ Semua itu dilakukan untuk mempertahankan dan menyelamatkan posisi bank agar tidak kehilangan kepercayaan dari masyarakat.

Sekilas terlihat bahwa substansi Pasal 37 UU Perbankan tersebut telah ditetapkan sebagai acuan pokok dalam mengatasi kesulitan dan permasalahan bank. Bahkan langkah-langkah tersebut juga berlaku dalam mengatasi kesulitan yang berkaitan dengan kesulitan pemenuhan kewajiban-kewajiban bank terhadap pihak lain yang tergolong permasalahan yang seharusnya diselesaikan dengan mekanisme kepailitan. Padahal disisi lain Bank Indonesia juga memiliki kewenangan dalam proses kepailitan jika yang dimohonkan pailit adalah bank.

Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan menetapkan bahwa dalam hal debitor adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia. Pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi bank sepenuhnya merupakan kewenangan Bank Indonesia dan semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan, oleh karena itu tidak perlu dipertanggungjawabkan. Kewenangan Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan kepailitan ini tidak menghapuskan kewenangan Bank Indonesia terkait dengan ketentuan mengenai pencabutan izin usaha bank, pembubaran badan hukum, dan likuidasi bank sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UU Perbankan.

Dengan dua kewenangan yang ada pada Bank Indonesia membuat tidak jelas apakah permasalahan hukum di bidang keperdataan (utang-piutang) antara bank dengan kreditornya, atau pertimbangan kepentingan publik untuk tetap terjaganya kestabilan sistem perbankan nasional yang akan lebih diutamakan oleh Bank Indonesia dalam menangani permasalahan perbankan.

Ada 3 (tiga) unsur yang terdapat dalam penjelasan Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan tersebut. Pertama adalah kewenangan yang diberikan secara penuh kepada Bank Indonesia, yang kedua adalah dasar pertimbangan pengajuan permohonan kepailitan yang dibatasi semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan, dan yang ketiga adalah (seharusnya) adanya keterkaitan antara kewenangan tersebut dengan pertanggungjawaban. Dari ketiga unsur dalam penjelasan Pasal tersebut, unsur kedua dan ketiga membawa warna institusi publik dalam kewenangan yang ada pada Bank Indonesia. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kedudukan Bank Indonesia dalam kaitannya dengan kewenangan mengajukan permohonan kepailitan bank adalah Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan, bukan Bank Indonesia selaku kreditor dari bank yang bersangkutan.

Jika Ibarat sebuah alat, tujuan penggunaan lembaga kepailitan tergantung pada kepentingan pihak yang memiliki kewenangan untuk menggunakan alat tersebut. Sehingga dapat diperkirakan bahwa penggunaan lembaga kepailitan oleh Bank Indonesia akan lebih didasari pertimbangan tetap terjaganya kestabilan sistem perbankan nasional, dan bukan dalam rangka penyelesaian permasalahan hukum di bidang keperdataan (utang-piutang) antara bank dengan kreditornya.

Konstruksi hukum kepailitan bank yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan tersebut tidak sejalan dengan Prinsip *debt collection* dalam lembaga kepailitan. Dengan diserahkan sepenuhnya kewenangan mengajukan permohonan kepailitan bank kepada bank Indonesia para kreditor dari bank kehilangan sebuah pranata hukum yang pada awalnya dimunculkan untuk menjamin hak kreditor untuk mendapat pelunasan dari debitor. Para kreditor bank tidak dapat lagi mendapat pelunasan secara maksimal dari hasil likuidasi atas seluruh harta kekayaan debitornya. Sehingga mungkin saja piutang kreditor tidak dapat dilunasi sepenuhnya karena aset bank telah dialihkan sebelumnya.

Penyerahan kewenangan pengajuan permohonan kepailitan bank kepada bank Indonesia menutup kesempatan bagi kreditor bank untuk mengajukan kepailitan terhadap debitornya. UU kepailitan tidak memberikan penjelasan apakah para kreditor dapat 'menitipkan' pengajuan permohonan pailit melalui bank Indonesia atau tidak. Tidak ada kejelasan mengenai dimana posisi kreditor setelah digeser posisinya oleh Bank Indonesia serta mekanisme apa yang dapat mereka gunakan untuk menagih pembayaran piutangnya yang tidak dibayar oleh bank. Tapi secara umum dapat disimpulkan Permohonan pailit oleh Bank Indonesia terhadap suatu bank adalah kebijaksanaan atau diskresi Bank Indonesia sendiri bukan karena adanya permintaan pihak lain. Walaupun pihak kreditor mengajukan permohonan kepada Bank Indonesia agar Bank Indonesia memohonkan permohonan pernyataan kepailitan terhadap termohon pailit kepada Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dan walaupun semua persyaratan yang diperlukan sebagai syarat-syarat untuk permohonan pailit telah terpenuhi.

Konsep kepailitan dalam kepailitan bank tidak lagi merupakan sita umum yang mencakup seluruh kekayaan debitor yang ditujukan untuk kepentingan pelunasan piutang semua kreditor. Tujuan kepailitan dalam kepailitan bank tidak semata pembagian kekayaan debitor oleh kurator kepada semua kreditor dengan memperhatikan hak-hak mereka masing-masing sebagai pelunasan piutang, akan tetapi telah memasukkan tujuan-tujuan lain yang merupakan kepentingan publik sebagai pelaksanaan tugas dan fungsi otoritas moneter dari Bank Indonesia sebagai satu-satunya pihak yang diberikan kewenangan mengajukan permohonan pailit atas bank.

Pada dasarnya hak gugat bersumber pada prinsip "tiada gugatan tanpa kepentingan hukum" (*poit d'interest point d'action*). Kepentingan hukum (*legal interest*) yang dimaksud di sini adalah merupakan

¹⁹ Pasal 3 UU Perbankan

kepentingan yang berkaitan dengan kepemilikan (*proprietary interest*) atau kepentingan material berupa kerugian yang dialami secara langsung (*injury in fact*).²⁰ Pengajuan permohonan kepailitan debitor merupakan sebuah ‘gugatan’ dari pihak kreditor atas tidak dipenuhinya Kepentingan hukumnya yaitu berupa pelunasan utang oleh debitor berdasarkan kontrak yang telah dibuat antara debitor dan kreditor. Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan memberikan hak kepada kreditor sebagai pihak yang memiliki kepentingan hukum untuk menggugat debitor dengan mengajukan permohonan pailit.

Pengajuan permohonan kepailitan debitor demi kepentingan umum oleh Kejaksaan juga tidak lepas dari prinsip “tiada gugatan tanpa kepentingan”. Di dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2000 tentang Permohonan Pernyataan Pailit Untuk Kepentingan Umum, pada Pasal 2 ayat (2) ditegaskan bahwa Kejaksaan dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit dengan alasan kepentingan umum, apabila:

1. Debitor mempunyai 2 (dua) atau lebih kreditor dan tidak membayar sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih; dan
2. Tidak ada pihak yang mengajukan permohonan pernyataan pailit.

Pengajuan permohonan pailit oleh Kejaksaan tersebut tetap memiliki dasar kepentingan hukum yakni mewakili kepentingan hukum para kreditor yang karena sebab tertentu tidak mengajukan permohonan pailit. Sehingga kewenangan Kejaksaan untuk mengajukan permohonan pailit baru ada ketika tidak ada kreditor yang mengajukan permohonan pailit. Kepentingan hukum kejaksaan dalam mengajukan permohonan pailit adalah kepentingan hukum para kreditor agar piutangnya dilunasi.

Berbeda dengan kewenangan Bank Indonesia dalam mengajukan permohonan pailit bank, kewenangan tersebut memang hanya diberikan kepada Bank Indonesia. Tanpa perlu syarat dan kondisi tertentu Bank Indonesia dapat mengajukan permohonan kepailitan bank ketika menurut pertimbangan Bank Indonesia hal itu perlu dilakukan. Konsekuensinya kewenangan Bank Indonesia tersebut menutup jalan bagi pihak lain, baik kreditor maupun debitor sendiri, untuk mengajukan permohonan kepailitan atas bank.

Perbedaan lainnya adalah kedudukan hukum dari Bank Indonesia dalam pengajuan permohonan tersebut. Kewenangan Kejaksaan adalah mewakili kepentingan hukum dari para kreditor. Sedangkan kedudukan Bank Indonesia dalam pengajuan permohonan pailit terhadap bank adalah Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan. Sehingga dapat dikatakan bahwa Bank Indonesia tidak memiliki kepentingan hukum untuk mengajukan permohonan kepailitan. Pada penjelasan Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan hanya dijelaskan bahwa permohonan pailit oleh Bank Indonesia semata-mata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan, yang berarti kedudukan Bank Indonesia dalam permohonan pailit oleh Bank Indonesia adalah Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan. Bank Indonesia sebenarnya bisa mengajukan permohonan pailit dalam kedudukannya sebagai kreditor dari bank dengan dasar bantuan likuiditas yang telah diberikan Bank Indonesia.

Kewenangan bank Indonesia dalam mengajukan kepailitan bank tidak sejalan dengan prinsip-prinsip hukum kepailitan yang berkaitan dengan kreditor, seperti prinsip *paritas creditorium*, dan prinsip *paripassu prorata parte*. Pembatasan pihak yang dapat mengajukan permohonan kepailitan bank disertai dengan pembatasan dasar pertimbangan pengajuan permohonan, yang diserahkan sepenuhnya kepada Bank Indonesia yang tidak memiliki kepentingan hukum dalam kepailitan bank, telah mengenyampingkan hak dan kepentingan kreditor dalam lembaga kepailitan. Seharusnya kewenangan tersebut diberikan kepada pihak-pihak yang memiliki kepentingan hukum.

Alasan yang diberikan Bank Indonesia mengapa tidak mengajukan permohonan pailit terhadap bank ke Pengadilan Niaga di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat karena didalam ketentuan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 beserta peraturan pelaksanaan PP No. 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, adalah bahwa dalam pembubaran dan Likuidasi Bank, tidak mengenal adanya mekanisme kepailitan dan dalam rangka mekanisme penyelesaian hak dan kewajiban bank diatur dengan cara pencabutan izin usaha, pembubaran dan likuidasi. Upaya *Exit policy* bank sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Perbankan tersebut merupakan upaya terakhir yang ditempuh Bank Indonesia, karena likuidasi bank dapat menimbulkan dampak negatif bagi kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan. Oleh karena itu, sebelum mencabut izin usaha bank, terlebih dahulu dilakukan tindakan-tindakan penyelamatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang perbankan. Dengan melaksanakan tindakan-tindakan tersebut diharapkan kondisi bank dapat membaik. Namun bilamana kondisi bank tersebut tidak dapat membaik, Bank Indonesia berwenang menggunakan *exit policy* berupa pencabutan izin usaha, pembubaran badan hukum, dan pelaksanaan likuidasi.²¹

Kekhawatiran tersebut sebenarnya tidak perlu muncul jika sistem jaring pengaman dalam sistem perbankan telah bangun dengan baik. Inti permasalahan yang dikhawatirkan adalah perilaku nasabah yang kurang mempercayai sistem perbankan jika ada bank yang bermasalah. Hal ini sebenarnya bisa diatasi dengan sosialisasi yang lebih luas kepada masyarakat mengenai jaring pengaman perbankan. Apalagi saat ini telah ada sistem penjaminan simpanan yang menjamin simpanan nasabah hingga batas tertentu yang dijalankan Lembaga

²⁰ Erna Herlinda, 2004, *Tinjauan Tentang Gugatan Class Actions Dan Legal Standing di Peradilan Tata Usaha Negara*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

²¹ Andrian Sutedi, 2007, *Hukum Perbankan; Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Meger, Likuidasi, Dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 174

Penjamin Simpanan (LPS). Sistem penjaminan yang sebelumnya (*blanket guarantee*) oleh pemerintah telah terbukti cukup melindungi simpanan nasabah pada saat krisis tahun 1997.

Sistem penjaminan yang sama sebenarnya bisa digunakan dalam proses kepailitan bank. Ketika suatu bank diputuskan pailit oleh pengadilan niaga, maka simpanan nasabah terjamin sesuai dengan skema penjaminan yang berlaku. Biaya yang dikeluarkan LPS dalam membayarkan simpanan nasabah bank yang dipailitkan menjadi tagihan (piutang) yang dapat diajukan oleh LPS dalam proses kepailitan. Jika perlu tagihan LPS didahulukan dari tagihan dari kreditor lainnya sehingga LPS berkedudukan sebagai kreditor *preferen* dalam kepailitan bank. Dengan cara seperti ini hak-hak kreditor dari bank yang pailit tetap terlindungi. Disisi lain kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dapat terbangun lebih kuat dan memperkecil kemungkinan terjadinya penarikan dana besar-besaran oleh masyarakat. Hal ini terbukti dalam beberapa kasus perbankan tidak begitu mempengaruhi perilaku nasabah.

Dicantumkannya ketentuan kepailitan bank dalam UU Kepailitan seharusnya bisa memberikan kepastian hukum akan perlindungan atas hak kreditor dari bank untuk mendapat pelunasan piutangnya. Namun konstruksi hukum kepailitan bank yang 'menyerahkan' wewenang mengajukan pailit atas suatu bank kepada Pengadilan Niaga kepada Bank Indonesia membawa kepailitan bank ke wilayah kebijakan publik. Hal ini berkaitan dengan kedudukan Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan. Sehingga hak mengajukan pailit oleh kreditor yang merupakan kepentingan individu dari kreditor untuk mendapat pelunasan piutangnya selalu diabaikan oleh Bank Indonesia.

Mengingat fungsi bank yang sangat vital maka terhadap kepailitan bank dapat diberlakukan syarat yang lebih diperketat. Sehingga tidak dengan mudah dapat diajukan permohonan pailit oleh krediturnya. Pembatasan itu dapat dilakukan dengan memberikan syarat jumlah minimum utang tertentu untuk mengajukan permohonan. Pembatasan juga bisa dilakukan dengan memberikan syarat hanya dengan jumlah kreditor dan atau hanya jenis kreditor tertentu yang dapat mengajukan permohonan kepailitan atas bank.

Alternatif lain dalam membatasi agar bank tidak dengan mudah dipailitkan oleh debitornya adalah dengan mensyaratkan suatu keadaan *insolven* di mana harta kekayaan debitor (*aktiva*) jauh lebih kecil dari utang-utang yang dimiliki (*pasiva*) yang biasanya diukur dengan suatu *insolvency test*. Tes ini penting dan sangat berkaitan dengan filosofi kepailitan itu sendiri. Sebab tanpa proses kepailitan, masing-masing kreditor (dengan cara masing-masing) akan mengambil pelunasan dari harta kekayaan maupun jaminan yang diberikan oleh debitor. Sehingga bisa saja kreditor-kreditor lain tidak bisa mendapatkan pelunasan atas piutangnya, karena harta kekayaan debitor yang tersisa tidak mampu lagi untuk melunasi utang-utang yang tersisa.

Walaupun begitu hal terpenting yang perlu dicatat adalah bahwa tetap ada ruang bagi Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan pailit terhadap bank dalam hal Bank Indonesia memang menilai bahwa kewenangannya itu patut digunakan dalam rangka mengatasi suatu kondisi tertentu yang memenuhi pula persyaratan kepailitan bagi bank. Bank Indonesia sudah seharusnya menggunakan kewenangannya dalam kepailitan untuk menghadirkan kepastian hukum dalam menunjang perekonomian nasional. Sehubungan dengan itu, maka dalam Undang-Undang Kepailitan sebenarnya perlu diatur dengan tegas dalam kondisi bagaimana Bank Indonesia dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit kepada Pengadilan Niaga.

PENUTUP

Berdasarkan analisa dan pembahasan terhadap permasalahan bagaimanakah kedudukan bank Indonesia dalam kepailitan bank dapat disimpulkan bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (3) UU Kepailitan serta penjelasannya kedudukan Bank Indonesia dalam kepailitan bank adalah Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan, bukan Bank Indonesia sebagai kreditor bank. Sehingga penetapan Bank Indonesia sebagai satu-satunya pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit atas bank tidak sesuai dengan prinsip-prinsip umum kepailitan yang secara umum memberi hak dan perlindungan kepentingan kreditor.

Maka perlu penyesuaian konstruksi hukum kepailitan bank dengan prinsip-prinsip hukum kepailitan khususnya yang berkaitan dengan tujuan dan fungsi lembaga kepailitan serta yang berkaitan dengan perlindungan hak kreditor. Sehingga fungsi dan tujuan lembaga kepailitan untuk melindungi kepentingan kreditor dari bank tetap berjalan sekaligus dapat menjaga stabilitas perbankan secara umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Hartono, Sri Sumantri**, 1981, *Pengantar Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran*, Liberty.
- Herlinda, Erna**, 2004, *Tinjauan Tentang Gugatan Class Actions Dan Legal Standing di Peradilan Tata Usaha Negara*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
- Hermansyah**, 2007, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana.
- Hikmah, Mutiara**, 2007, *Aspek-Aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Perkara-Perkara Kepailitan*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Huizink, J.B.**, 2004, *Insolventie*, Cet. 1., Pusat Studi Hukum Dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Muljadi, Kartini**, 2005, *Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan Dari Wawasan Hukum Bisnis Lainnya*, Jakarta, 26-28 Januari 2004, Pusat Pengkajian Hukum.
- Shubhan, M. Hadi**, 2008, *Hukum Kepailitan; Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Kencana.

- Sunarmi**, 2004, *Perbandingan Sistem Hukum Kepailitan Antara Indonesia (Civil Law System) Dengan Amerika Serikat (Common Law System)*, Fakultas Hukum Sumatra Utara.
- Sutedi, Andrian**, 2007, *Hukum Perbankan; Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Meger, Likuidasi, Dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Tim Fakultas Hukum Universitas Surabaya**, *Likuidasi Dan Kepailitan Lembaga Perbankan*, Buletin Hukum Perbankan Dan Kebanksentralan Volume 2 Nomor 2, 2004.