

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Implikasi dari fenomena dan perubahan sosial dapat memberikan pengaruh pada implementasi hukum di suatu negara. Hal ini juga menjadi klasifikasi permasalahan yang memberikan tuntutan respon dan timbal balik negara terhadap upaya penyelesaian problematika tersebut. Kondisi demikian ini juga berlaku terhadap pandemi Covid-19 yang telah memberikan dampak global terutama terhadap perekonomian. Dampak dari pandemi virus Covid-19 di bidang perekonomian mulai memberikan kekuatiran dan mendapatkan perhatian khusus dari masyarakat dunia termasuk pemerintah Indonesia. Langkah awal yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan menetapkan pandemi Covid-19 sebagai keadaan bencana nasional yang ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional. Keadaan perekonomian global dari beragam data yang dilaporkan, dapat menyusut sampai sekitar satu persen (1%) pada awal tahun 2020. Hal ini dikarenakan pandemi Covid-19 dan angka tersebut berpotensi dapat berkontraksi serta berkembang lebih jauh apabila pembatasan kegiatan perekonomian terus diperpanjang tanpa disertai dengan respon fiskal yang memadai (Suminar, 2021). Sejatinya, dalam hal perekonomian nasional pemerintah mempunyai posisi dan peran sebagai penentu, baik dalam hal memberikan substansi aturan maupun dalam fungsi mengatur berdasarkan kewenangannya. Oleh karena itu, kedudukan pemerintah vital sebagai pusat kebijakan dengan tujuan menjaga pertumbuhan perekonomian di Indonesia supaya tidak terus menurun. Indonesia dalam literatur diklasifikasikan menganut sistem ekonomi campuran, yaitu gabungan antara sistem ekonomi pasar dengan sistem ekonomi terpusat (Meyliana, 2013: 6). Ciri dari Sistem Ekonomi Pasar adalah pemerintah tidak campur tangan dalam membuat keputusan ekonomi, kegiatan perekonomian dikendalikan sepenuhnya oleh interaksi antara pembeli dan penjual di pasar. Sedangkan Sistem Ekonomi Pusat adalah berciri

pemerintah menjawab semua persoalan ekonomi utama melalui kepemilikannya terhadap sumber daya dan kekuasaannya untuk menjalankan keputusan.

Ciri dari sistem ekonomi campuran adalah pemerintah turut mengatur kebijakan perekonomian yang bersifat makro, namun demikian faktor perekonomian seperti pengusaha dan pasar juga diberikan beragam keleluasaan dalam menjalankan modal dan jenis usahanya, asal tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pandemi Covid-19 juga turut membawa pengaruh besar, salah satunya terhadap *revenue* atau penghasilan industri perbankan, tetapi tersebut bervariasi tergantung pada setiap segmen nasabah. Adapun, dampak faktual pada saat ini yang dihadapi oleh Lembaga Pembiayaan Perbankan maupun Lembaga Pembiayaan Non-Perbankan pada masa pandemi Covid-19 ini didominasi oleh manajemen risiko seperti risiko kredit, risiko pasar maupun risiko operasional. Maka dari itu, implikasi dari dampak Covid-19 tersebut pada sektor perbankan secara yuridis, yaitu mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan penundaan pembayaran kredit bagi debitur terdampak pandemi oleh pemerintah.

Pandemi Covid-19 telah meningkatkan perdebatan kalangan optimistis, pesimistis maupun golongan sentris tentang apakah tatanan ekonomi dunia sedang mengalami perubahan mendasar. Sementara kalangan optimistis memperkirakan kelanjutan globalisasi ekonomi setelah pandemi, sebaliknya kalangan pesimistis justru mengharapkan lokalisasi perekonomian daripada globalisasi perkeonomian. Mengingat konsekuensi negatif struktural pandemi terhadap perekonomian dunia. Sedangkan, golongan sentris mengantisipasi pemulihan pandemi Covid-19 yang tidak akan memberikan pengaruh terhadap globalisasi perekonomian akan tetapi hanya memperlambatnya. Tiga perspektif yang dari dampak pandemi Covid-19 terhadap globalisasi ekonomi menjadi tolok ukur di dalam mengambil jarak temporal (manajemen risiko) yang cukup dari isu yang sedang berlangsung (Wang dan Sun, 2020: 69). Hal ini menitikberatkan pada turunnya perekonomian dunia pada masa pandemi yang disusul dengan turunnya nilai perekonomian di wilayah Asia, Asia Tenggara termasuk Indonesia selama dan pasca pandemi Covid-19.

Keadaan faktual yang terjadi, mendeskripsikan bahwa pandemi Covid-19 selanjutnya berkembang dan mengguncang maupun berpotensi dapat menimbulkan kelumpuhan pertumbuhan perkeonomian di Indonesia. Maka, dalam rangka menghadapi fenomena tersebut sejatinya dapat menjadi batu pijakan bagi pemerintah untuk dapat memperbaiki maupun mengarahkan kebijakannya dalam rangka kembali pada prinsip ekonomi kerakyatan yang mengutamakan eksistensi dari unsur perekonomian, yaitu dalam hal ini adalah masyarakat. Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati memberikan pernyataan analisisnya, bahwa Bank Dunia (*World Bank*) telah menyajikan prediksi tentang kondisi perekonomian Indonesia yang akan mengalami minus sekitar 3,5% (tiga koma lima persen) atau kurang lebih sekitar 2,1% (dua koma satu persen) pada akhir tahun 2021 (Laucereno, 2020). Hal tersebut menjadi peringatan bahwa diperlukan kebijakan yang dapat memberikan waktu bagi perekonomian Indonesia untuk tumbuh selama atau pasca pandemi. Salah satu wujud kebijakan tersebut kini telah dilaksanakan, yaitu berupa program restrukturisasi kredit dan relaksasi kredit. Restrukturisasi kredit merupakan salah satu opsi yang diberikan oleh pemerintah untuk dapat memberikan waktu bagi perekonomian dan pasar beserta pelaku usaha untuk tumbuh dengan jalan memberikan kelonggaran pemenuhan kewajiban prestasi bagi debitur yang secara nyata terdampak oleh pandemi Covid-19.

Kebijakan stimulus perekonomian dalam bentuk restrukturisasi kredit dan relaksasi kredit tersebut telah direalisasikan oleh pemerintah dengan diterbitkannya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran Covid-19 (yang selanjutnya disebut dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020). Kebijakan tersebut juga perlu didukung dengan kematangan dari penafsiran maupun interpretasi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 untuk dapat menghindari *bomb-bust* atau fenomena gagal bayar debitur secara massal. Kebijakan tersebut pada sisi lain, juga harus mampu menjamin kepentingan kreditur terdampak seperti ambang batas kredit dan perubahan standar kredit jangan sampai berdampak pada kejatuhan kreditur (L. Greenwald, 2018: 85).

Adapun, hal tersebut merupakan wujud kebijakan stimulus perekonomian oleh pemerintah terhadap debitur terdampak oleh pandemi termasuk Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM). Oleh karena itu, perlu mengkaji substansi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 tersebut dalam rangka menjadi acuan dalam interpretasi maupun implementasinya terhadap masyarakat. Kebijakan stimulus perekonomian dengan bentuk restrukturisasi kredit dan relaksasi kredit sebagaimana diatur di dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020, sejatinya mempunyai masa akhir, yaitu pada 21 Maret 2021. Namun demikian, pelaksanaan di lapangan masih tetap berjalan dan kemudian hal ini menjadi pertimbangan Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut dengan OJK) untuk melakukan perpanjangan pelaksanaan restrukturisasi kredit dan relaksasi kredit melalui konsensus bersama dalam Siaran Pers (SP) Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada 21 September 2021. Hal ini juga merupakan kajian normatif, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengenal masa berlaku/jangka waktu serta akibat hukumnya apabila terhadap peraturan perundang-undangan yang memiliki jangka waktu tersebut diperpanjang pelaksanaannya dengan produk hukum non-peraturan perundang-undangan.

Usaha Mikro, Kecil dan menengah (UMKM), apabila dikaji dari fungsi maupun posisinya di dalam lingkup perekonomian nasional, maka menjadi salah satu subyek dari pertumbuhan perekonomian dan berpotensi untuk menjadi kekuatan pasar di Indonesia. Dalam hal ini, maka perlu juga diperhatikan apakah normatisasi dari kebijakan stimulus perekonomian pada masa pandemi sebagaimana diatur di dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 telah mengakomodir prinsip-prinsip pembuatan peraturan di negara hukum serta memenuhi klasifikasi untuk digunakan sebagai instrumentasi pemerintah. Hal ini perlu untuk dikaji, dalam rangka menemukan sinergitas kajian yang dilakukan secara normatif, khususnya diharapkan melalui langkah tersebut dapat digunakan sebagai proyeksi untuk dapat mengakomodir kelangsungan dari Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) pada masa pandemi maupun pasca pandemi. Keberadaan dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 menjadi stimulus perekonomian yang

senantiasa harus dijaga oleh pemerintah melalui refleksi sistem ekonomi kerakyatan. Dengan demikian, diterbitkannya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 menjadi ruang baru bagi pemerintah dalam memberikan fasilitas dan perlindungan, khususnya terhadap pelaku Usaha Mikro, Kecil dan menengah (UMKM) selaku debitur yang usahanya terpengaruh secara fluktuatif dari akibat atau dampak pandemi Covid-19. Hal ini dapat dicontohkan misalnya sebagai konsekuensi dari penerapan kebijakan *lockdown*, Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) maupun Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) serta berbagai kebijakan lainnya yang memberikan dampak berkurangnya pendapatan dari jenis atau kegiatan usaha pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM).

Sejatinya, faktir khusus sebagai prasyarat bahwa nasabah atau debitur dapat melakukan restrukturisasi kredit adalah karena terjadi suatu bencana alam maupun bencana non-alam. Definisi dari keadaan bencana tersebut sebagaimana dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu merupakan suatu peristiwa atau suatu rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan adanya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis yang diderita korban. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan tentang *Countercyclical* Dampak Penyebaran Coronavirus Disease 2019, juga mengatur definisi dari keadaan bencana sehingga perkembangan penyebaran coronavirus disease 2019 (COVID-19) berdampak secara langsung ataupun tidak langsung terhadap kinerja dan kapasitas debitur termasuk debitur pelaku usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), sehingga dapat berpotensi memberikan dampak negatif, memberikan penurunan mutu (degradasi) terhadap kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan yang dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, untuk dapat memberikan dorongan terhadap optimalisasi fungsi intermediasi perbankan, menjaga stabilitas sistem keuangan, dan mendukung

pertumbuhan ekonomi diperlukan kebijakan stimulus perekonomian sebagai *countercyclical* terhadap dampak penyebaran Covid-19.

Problematika sebagaimana dikaji dan menjadi isu hukum penelitian tesis ini, yaitu apakah substansi dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 dapat berfungsi sebagai instrumen untuk dapat mempertahankan kelangsungan kegiatan usaha dari pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) pada masa pandemi serta apakah substansi dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 telah memenuhi syarat-syarat dalam pembuatan kebijakan di negara hukum. Isu hukum tersebut perlu untuk dikaji dalam rangka meneliti apakah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 dalam perspektif aturannya telah mengakomodir kemudahan bagi pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) yang kegiatan usahanya terdampak oleh pandemi Covid-19 dan sudah benarkah standarisasi maupun perpanjangan pemberlakuan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 apabila ditinjau dari teori perundang-undangan maupun parameter tindakan pemerintah serta prinsip negara hukum. Secara normatif, pengaturan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 belum mampu memberikan jaminan bahwa dengan restrukturisasi kredit dapat membantu pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) dan justru dengan besarnya bunga yang harus dibayarkan setelah masa restrukturisasi kredit dan relaksasi kredit berakhir, akan cenderung berpotensi memperberat kondisi pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM).

Secara praktis, fungsi dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020, sejatinya juga mempunyai tujuan atau berfungsi sebagai benteng atau garda terdepan perekonomian nasional pada masa pandemi ini. Terlepas dari tujuan tersebut, maka perlu digali kembali restrukturisasi kredit sebagai salah satu bagian dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 dalam berbagai perspektif seperti efektifitas hukum, tujuan hukum maupun keterpenuhan syarat-syarat negara hukum sebagaimana dapat ditemukan di dalam teori legalitas hukum. Pemikiran tersebut juga didukung dengan perspektif fungsi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 apabila dilihat dari analisis hukum dari sudut pandang

perekonomian oleh garis besar pemikiran Richard Anthony Posner sebagai perbandingannya.

Hal ini penuh dengan manajemen risiko karena dihadapkan dengan kemungkinan atau potensi gagal bayar secara massal (*bomb bust*) yang implikasinya dapat mengakibatkan kejatuhan perekonomian, apalagi pada masa pandemi dewasa ini. Dalam penelitian tesis ini, peneliti mengkomparasikan klarifikasi lapangan sebagai salah satu landasan yang ditujukan untuk memperkuat pembahasan terutama yang dilaksanakan di Kabupaten Karanganyar. Konkritnya, upaya ini dilakukan dalam rangka untuk meneliti fungsi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020, sebagai instrumen untuk mempertahankan kelangsungan pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) pada masa pandemi dan mengkaji substansi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 dari aspek keterpenuhan syarat dalam pembuatan kebijakan di negara hukum. Hal ini dapat berfungsi sebagai acuan karena penulis menempatkan Kabupaten Karanganyar sebagai sarana klarifikasi dari penerapan restrukturisasi kredit sebagaimana diatur di dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020. Adapun, Dinas Koperasi dan Perdagangan Kabupaten Karanganyar sebagai *stakeholder* yang menaungi Usaha Mikro, Kecil dan menengah (UMKM) menjadi tempat ideal dalam melakukan klarifikasi lapangan dengan pengumpulan statistik restrukturisasi kredit kepada UMKM yang mendeskripsikan fungsi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 terhadap Usaha Mikro, Kecil dan menengah (UMKM). Maka, dalam penelitian tesis ini juga menunjukkan fungsi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 sebagai garda terdepan dalam bentuk sarana pemerintah melalui kebijakannya dalam mengatasi dampak pandemi Covid-19 khususnya pada bidang perekonomian bangsa.

Dalam hal ini, Karanganyar merupakan wilayah yang terlibat aktif melakukan restrukturisasi kredit. Pegadaian Kabupaten Karanganyar misalnya, telah mencatat angka restrukturisasi kredit dan relaksasi kredit selama pandemi Covid-19 telah mencapai nilai sebesar Rp 5,6 miliar. Selain itu, telah disosialisasikan Program Gadai Peduli untuk membantu warga terdampak

pandemi yang mencapai 2.000 (dua ribu) nasabah lebih (Alim, 2020). Sementara itu, dari sudut pandang BPR juga mencatatkan angka signifikan berkaitan dengan pengajuan restrukturisasi kredit dan relaksasi oleh nasabah. Hal ini juga dilakukan dalam upaya membantu nasabah yang khususnya Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) yang terdampak oleh pandemi Covid-19 sebagaimana turut disebutkan di dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 sebagai salah satu obyek sasaran dari pelaksanaan restrukturisasi kredit dan relaksasi kredit. Sebagaimana keterangan yang diperoleh dari Direktur BPR BKK Kabupaten Karanganyar Aji Setyawan, yang menjelaskan bahwa dari total keseluruhan nasabah BPR BKK Karanganyar yang berjumlah ribuan, sekitar 75% (tujuh puluh lima persen) merupakan nasabah dari sektor UMKM. Pada awal tahun 2020 sekitar 136 (seratus tiga puluh enam) nasabah dari sektor UMKM telah mengajukan restrukturisasi kredit dan relaksasi kredit (DPRD Kabupaten Karanganyar, 2020). Penelitian tesis ini berusaha menjawab permasalahan: (i) fungsi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 sebagai instrumen untuk mempertahankan kelangsungan UMKM pada masa pandemi di Kabupaten Karanganyar; dan (ii) kajian substansional Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 dari aspek keterpenuhan syarat dalam pembuatan kebijakan di negara hukum.

Hal yang menjadi isu hukum adalah standarisasi dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020, khususnya dari perspektif efektifitas hukum, keterpenuhan tujuan hukum maupun di dalam legalitas hukumnya. Oleh karena itu, perlu dikaji dalam bentuk penelitian tesis yang mengulas sisi substansi dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 agar mampu mengukur fungsinya sebagai sarana atau instrumen untuk mempertahankan kelangsungan UMKM pada masa pandemi.

Dalam ranah normatif tersebut, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 juga diperpanjang pelaksanaannya sebagaimana dikonsensuskan di dalam Siaran Pers (SP) Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada 21 September 2021, Maka, juga turut perlu untuk diperhatikan apakah perpanjangan pemberlakuan dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor



11/POJK.03/2020 tersebut benar-benar dapat memberikan manfaat khususnya terhadap UMKM di wilayah Kabupaten Karanganyar serta akibat hukumnya perlu untuk ditelaah secara normatif dan teoritis. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, selanjutnya dikonkritisasi oleh penulis dalam bentuk penelitian hukum tesis dengan judul: **“Fungsi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 Sebagai Instrumen Untuk Mempertahankan Kelangsungan UMKM Pada Masa Pandemi di Kabupaten Karanganyar.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 dapat berfungsi sebagai instrumen untuk mempertahankan kelangsungan UMKM pada masa pandemi di Kabupaten Karanganyar?
2. Apakah substansi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 sudah memenuhi syarat dalam pembuatan kebijakan di negara hukum?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sementara itu, tujuan yang dicapai oleh penulis dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis fungsi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 sebagai instrumen untuk mempertahankan kelangsungan kegiatan usaha pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) pada masa pandemi di Kabupaten Karanganyar;
2. Mengetahui, menganalisis dan mengkaji substansi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 dari aspek keterpenuhan syarat dalam pembuatan kebijakan di negara hukum

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian dilakukan dengan maksud supaya memberikan manfaat yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian tesis ini meliputi dan mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Penelitian diharapkan memberikan kontribusi secara spesifik dalam kajian kebijakan stimulus perekonomian khususnya pada level regional;
- b. Penelitian diharapkan menambah wawasan serta literasi baru hukum yang berkaitan dengan fungsi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 sebagai instrumen untuk mempertahankan kelangsungan kegiatan usaha pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) pada masa pandemi khususnya.

## **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis yang dicapai dalam penelitian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi terhadap Pemerintah khususnya Dinas Koperasi dan Perdagangan Kabupaten Karanganyar dalam merespon kajian normatif terhadap Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 bagi pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), khususnya di lingkungan Kabupaten Karanganyar dengan posisinya sebagai kajian studi dan sarana atau media klarifikatif di dalam penelitian tesis ini;
- b. Memberikan jawaban atas isu hukum atau problematika hukum yang diteliti dengan tujuan memberikan hasil pemikiran serta masukan kepada berbagai pihak yang membutuhkan pengetahuan dan literasi berkaitan dengan obyek penelitian hukum.