



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEWENANGAN LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN
DALAM LIKUIDASI BANK YANG
BERBENTUK HUKUM PERUSAHAAN DAERAH**

SKRIPSI

**TARA RIANDIKA
0505002514**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM S1 REGULER
DEPOK
JULI 2009**



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEWENANGAN LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN
DALAM LIKUIDASI BANK YANG
BERBENTUK HUKUM PERUSAHAAN DAERAH**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**TARA RIANDIKA
0505002514**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI
DEPOK
JULI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Tara Riandika

NPM : 0505002514

Tanda Tangan :

Tanggal :

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Tara Riandika
NPM : 0505002514
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan
dalam Likuidasi Bank yang Berbentuk Hukum
Perusahaan Daerah

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M. (.....)
Pembimbing : Aad Rusyad, S.H., MKn. (.....)
Penguji : Prof. Rosa Agustina, S.H., M.H. (.....)
Penguji : Prof. Agus Sardjono, S.H., M.H. (.....)
Penguji : Nadia Maulisa Benemay, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 3 Juli 2009

KATA PENGANTAR DAN UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya akhirnya saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI). Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Yunus Husein S.H., LL.M. dan Bapak Aad Rusyad S.H., MKn., selaku dosen pembimbing yang telah membantu penulis dengan memberikan waktu, tenaga, dan pikiran demi kelancaran penyelesaian penelitian ini;
2. Ibu Tien Handayani S.H., M.H., selaku pembimbing akademik penulis selama penulis menyelesaikan proses studi;
3. Kedua orang tua penulis, Ismail Razak dan Komariah, yang selalu mendoakan, memberikan perhatian dan kasih sayang, memberikan dukungan baik moril maupun materil sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini, serta Dhita Riandha (Decha), adik penulis yang telah menjadi sahabat yang menyenangkan bagi penulis di rumah.
4. Bapak Rizal Ramadhani S.H., LL.M. selaku Kepala Divisi Peraturan LPS, Bapak Yudha Ramelan S.H. selaku Senior Officer Divisi Peraturan LPS, dan Mbak Ratih Kusuma Dewi S.H. selaku Junior Officer Divisi Peraturan LPS, yang telah meluangkan waktu untuk melakukan proses wawancara dan pemberian informasi yang diperlukan penulis;
5. Bapak Medi dan Bapak Selam Biro Pendidikan FHUI serta seluruh staff perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah membantu kelancaran penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
6. Keluarga Besar Pondok Hijau, khususnya kepada Bapak Supardja beserta keluarga, Sulistiorini Fakdilah, Irma Amelia, Jane Jorita Sabara, Nadia Khairina, Dwi Putri Jayanti, Dinar Pastika, dan Sasmitha Ardaninggar,

yang telah memberikan pengalaman-pengalaman yang sangat menyenangkan dan tak terlupakan bagi penulis.

7. Shesha Annisa Desrina, sahabat penulis sejak awal kuliah yang sangat baik hati membantu penulis dalam menyelesaikan tugas perkuliahan, meminjamkan catatan, berdiskusi satu sama lain, dan selalu memotivasi dan meyakinkan penulis untuk mencapai hal yang baik di masa depan.
8. Teman-teman terdekat penulis selama menjalani masa perkuliahan, Westy, Ayu, dan Pupuh, terima kasih atas masa-masa yang menyenangkan yang telah dilalui bersama di FHUI.
9. Koperasi Mahasiswa (KOPMA) FHUI, Mas Iwan, Mbak Rini, Okta, Dwi, Trez, Silvany, Selvy, Aurea, Endi, Em, Nico, Rinta, dan pengurus lain yang memberikan pengalaman dan pembelajaran berorganisasi yang berguna bagi penulis.
10. Teman-teman seperjuangan skripsi Hukum Perbankan, khususnya kepada Zikri, Haryani, Enis, Akmal, dan Ratih, terima kasih atas informasi serta bersedia membantu dan direpotkan oleh penulis.
11. Angkatan 2005 khususnya kepada teman-teman PK IV, yang baik hati memberikan informasi yang diperlukan dan membantu penulis dalam menjalani perkuliahan di FHUI.
12. Wandha Benny Bintoro, yang selalu sabar, perhatian, bersedia meluangkan waktu dan tenaga untuk menemani dan membantu penulis, serta memberikan motivasi bagi penulis dan mencapai hal yang baik di masa depan. Semoga selalu baik apa adanya.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, Juli 2009

Tara Riandika

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Tara Riandika
NPM : 0505002514
Program Studi : Ilmu Hukum
Kekhususan : Hukum tentang Kegiatan Ekonomi
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Likuidasi Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di :

Pada tanggal :

Yang menyatakan

(.....)

ABSTRAK

Nama : Tara Riandika
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Likuidasi Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah

Semenjak berlakunya Undang-undang 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) selain berfungsi dalam penjaminan simpanan nasabah penyimpan juga turut aktif dalam memelihara stabilitas perbankan dengan melakukan likuidasi terhadap bank gagal. Ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang mengatur bahwa pembubaran dan penunjukan likuidator ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan menyebabkan terjadinya konflik kelembagaan yang mengakibatkan independensi dan kewenangan yang luas dari LPS dalam melikuidasi bank menjadi tidak dapat secara efektif dilakukan. Skripsi ini membahas mengenai proses likuidasi bank menurut hukum Indonesia serta kewenangan LPS dalam melakukan likuidasi bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang. Penulis menggunakan data sekunder dengan analisa kualitatif. Proses likuidasi secara ringkas meliputi pencabutan izin usaha, pembubaran badan hukum bank, dan penyelesaian seluruh aset dan kewajiban bank. Dengan penerapan asas *lex specialis derogat legi generalis*, *lex posteriori derogat legi priori*, dan analogi tampak bahwa LPS yang lebih berwenang dalam melikuidasi bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah.

Kata Kunci:

Likuidasi, Lembaga Penjamin Simpanan, Perusahaan Daerah

ABSTRACT

Name : Tara Riandika
Study Program : Science of Law
Title : The Authority of Indonesian Deposit Insurance Corporation in Liquidation of The Regional Company Bank

Since the Law No. 24 Year 2004 concerning Indonesian Deposit Insurance Corporation (IDIC) has prevailed, IDIC has its function both in insuring customer's deposits and actively participate in maintaining the stability of banking system in accordance with its authorities by liquidate the failing bank. The provision about the dismissal and assignment of the liquidator as stipulated with the Regional Regulation caused the conflict between the IDIC with the Regional Government to liquidate the bank. It makes the independency and authority of IDIC to liquidate the bank ineffective. The focuses of this research are the liquidation process of the bank refers to Indonesian legal system and the authority of IDIC in the Regional Company Bank. This research use normative juridical method based on statute approach. This research also uses the secondary data with qualitative analysis. The bank liquidation process consists of revocation of business license, dismissal of the bank as a legal entity, and payment of the bank's liabilities to creditors from the proceeds of the disposal, collection of receivables from debtors, and transfer of the assets and liabilities to other parties. With the implementation of *lex specialis derogat legi generalis*, *lex posteriori derogat legi priori*, and analogy, the IDIC have more authority to liquidate the Regional Company Bank.

Key words:

Liquidation, Indonesian Deposit Insurance Corporation, Regional Company

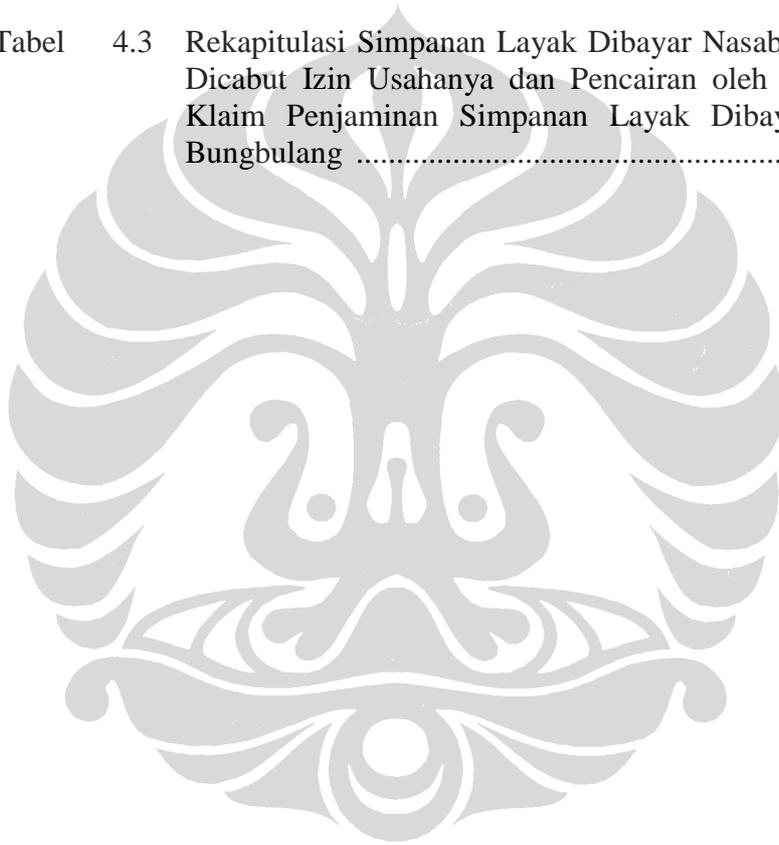
DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL DAN GAMBAR.....	xi
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Definisi Operasional	6
1.5 Manfaat Penelitian	8
1.6 Batasan Penelitian	8
1.7 Metode Penelitian.....	8
1.8 Model Operasional Penelitian.....	13
2. TINJAUAN UMUM TENTANG PERBANKAN DAN PERUSAHAAN DAERAH	15
2.1 Perbankan Secara Umum	15
2.1.1 Pengertian dan Fungsi Bank	15
2.1.2 Jenis dan Usaha Bank.....	19
2.1.3 Pengaturan dan Pengawasan Bank	23
2.1.4 Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank	29
2.2 Bank Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah dalam Sistem Perbankan Indonesia	35
2.2.1 Bentuk Hukum Bank	35
2.2.1.1 Bentuk Hukum Perseroan Terbatas.....	36
2.2.1.2 Bentuk Hukum Koperasi	40
2.2.1.3 Bentuk Hukum Perusahaan Daerah	43
2.2.2 Pendirian Perusahaan Daerah	46
2.2.3 Kepengurusan dan Pengelolaan Perusahaan Daerah	49
2.2.4 Pembubaran dan Likuidasi Perusahaan Daerah	51
3. LIKUIDASI BANK	52
3.1 Tinjauan Umum Likuidasi Bank	52
3.1.1 Pengertian Likuidasi Bank	52
3.1.2 Dasar Hukum Likuidasi Bank	56
3.1.3 Maksud dan Tujuan Likuidasi Bank	57
3.1.4 Proses Likuidasi Bank	58

3.1.4.1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan	58
1. Penyelesaian Penanganan Bank Gagal yang Tidak Berdampak Sistemik	59
2. Penyelesaian Penanganan Bank Gagal yang Berdampak Sistemik	61
3. Likuidasi Bank Gagal oleh LPS	63
3.1.4.2 Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 02/PLPS/2008	68
3.1.5 Dampak Likuidasi Bank	75
3.1.6 Perlindungan Terhadap Nasabah dan Kreditur dalam Likuidasi Bank	76
3.1.7 Tanggung Jawab Pribadi oleh Pemegang Saham dalam Likuidasi Bank	77
3.2 Kewenangan Bank Indonesia dalam Proses Likuidasi Bank	79
3.3 Pengaturan Kewenangan Likuidasi Bank dalam Sistem Perbankan Indonesia Sebelum Berlaku Undang-undang Nomor 24 tentang Lembaga Penjamin Simpanan	86
3.3.1 Latar Belakang Pendirian BPPN	86
3.3.2 Tugas dan Kewenangan BPPN	91
3.3.3 Keberadaan UP3 sebagai Pengganti BPPN	96
3.4 Pengaturan Kewenangan Likuidasi Bank dalam Sistem Perbankan Indonesia Sesudah Berlaku Undang-undang Nomor 24 tentang Lembaga Penjamin Simpanan	97
3.4.1 Latar Belakang Pendirian LPS	97
3.4.2 Bentuk dan Status LPS	100
3.4.3 Fungsi, Tugas, dan Kewenangan LPS	100
3.4.4 Likuidasi Bank Sesudah Berlaku Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan	103
4. KEWENANGAN LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DALAM LIKUIDASI BANK YANG BERBENTUK HUKUM PERUSAHAAN DAERAH	107
4.1 Teori Asas dan Penemuan Hukum	107
4.2 Proses Likuidasi PD BPR Bungbulang Garut	115
4.3 Analisa Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Likuidasi Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah	122
5. PENUTUP	139
5.1 Kesimpulan	139
5.2 Saran	142
DAFTAR PUSTAKA	143

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

Tabel	2.1	Tabel Penilaian Kesehatan Bank	26
Gambar	2.2	Tujuan, Tugas, dan Kewenangan Bank Indonesia	32
Gambar	3.1	Prosedur Likuidasi Bank	106
Tabel	4.1	Bank yang Dicabut Izin Usaha oleh Bank Indonesia.....	116
Tabel	4.2	Kepemilikan dan Kepengurusan PD BPR Bungbulang	117
Tabel	4.3	Rekapitulasi Simpanan Layak Dibayar Nasabah BPR yang Dicabut Izin Usahnya dan Pencairan oleh Nasabah atas Klaim Penjaminan Simpanan Layak Dibayar PD BPR Bungbulang	120



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bank adalah bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran suatu negara, bahkan pada era globalisasi sekarang ini, bank juga telah menjadi bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran dunia.¹ Industri perbankan merupakan salah satu komponen sangat penting dalam perekonomian nasional demi menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.² Dalam dunia modern sekarang ini, peranan perbankan dalam memajukan perekonomian suatu negara sangatlah besar. Hampir semua sektor yang berhubungan dengan berbagai kegiatan keuangan selalu membutuhkan jasa bank.³

Sektor perbankan memiliki peran yang sangat vital, antara lain sebagai pengatur urat nadi perekonomian nasional.⁴ Kondisi sektor perbankan yang sehat dan kuat sangatlah penting guna mendukung perekonomian nasional. Bisnis perbankan merupakan bisnis yang menjanjikan keuntungan yang besar bila dikelola secara baik dan penuh kehati-hatian (*prudent*). Namun disatu sisi juga merupakan bisnis yang penuh risiko (*full risk business*) karena sebagian besar merupakan dana titipan masyarakat.

Perbankan mempunyai fungsi utama sebagai intermediasi, yaitu penghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya secara efektif dan efisien pada sektor-sektor riil untuk menggerakkan pembangunan dan stabilitas perekonomian sebuah negara.⁵ Sebagai badan usaha, bank akan selalu berusaha mendapat keuntungan yang sebesar-besarnya dari usaha yang dijalankan.

¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan: Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi, dan Kepailitan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal. 1.

² Zulkarnian Sitompul (a), *Perlindungan Dana Nasabah Bank: Suatu Gagasan Tentang Pendirian LPS di Indonesia*, (Jakarta: FHUI, 2002), hal. 2.

³ Kasmir, *Dasar-dasar Perbankan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2002), hal. 1-2.

⁴ Sebagai salah satu subsistem industri jasa keuangan, industri perbankan sering dianggap sebagai jantung dan motor penggerak perekonomian suatu negara, Adrian Sutedi, *op. cit.*, hal. 130.

⁵ Erna Priliyasi, "Mediasi Perbankan Sebagai Wujud Perlindungan Terhadap Nasabah Bank," <<http://www.legalitas.org/?q=content/mediasi-perbankan-sebagai-wujud-perlindungan-terhadap-nasabah-bank>>, diakses 10 Maret 2009.

Sebaliknya sebagai lembaga keuangan, bank mempunyai kewajiban pokok menjaga kestabilan nilai uang, mendorong kegiatan ekonomi, dan perluasan kesempatan kerja.⁶

Bank adalah suatu lembaga keuangan yang eksistensinya tergantung mutlak dari kepercayaan para nasabahnya yang mempercayakan dana dan jasa-jasa lain yang dilakukan mereka melalui bank pada khususnya dan dari masyarakat luas pada umumnya. Kepercayaan masyarakat kepada bank merupakan unsur paling pokok dari eksistensi suatu bank sehingga terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada perbankan adalah juga kepentingan masyarakat banyak.⁷ Bank harus selalu menjaga tingkat kepercayaan dari masyarakat sehingga usaha untuk menggerakkan perekonomian nasional dapat berjalan lancar.

Mengingat bisnis perbankan yang penuh resiko, tidak jarang ditemukan banyaknya bank yang bermasalah. Suatu bank dikatakan bermasalah jika bank yang bersangkutan mengalami kesulitan yang bisa membahayakan kelangsungan usahanya, yakni kondisi usaha bank semakin memburuk, yang antara lain ditandai dengan menurunnya permodalan, kualitas aset, likuiditas, dan rentabilitas serta pengelolaan bank yang tidak dilaksanakan berdasar prinsip kehati-hatian dan asas perbankan yang sehat.⁸

Bank yang bermasalah ini berakibat pada terjadinya bank gagal dan berujung pada likuidasi bank. Bank gagal (*failing bank*) adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh Lembaga Pengawas Perbankan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.⁹ Gagalnya suatu bank akan berdampak pada pencabutan izin usaha dan pembubaran badan hukum bank yang dilanjutkan

⁶ Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 59.

⁷ Adrian Sutedi, *loc. cit.*

⁸ Rachmadi Usman, *op. cit.*, hal. 143.

⁹ Indonesia (a), *Undang-undang Tentang Lembaga Penjamin Simpanan*, UU No. 24 Tahun 2004, LN No. 96 Tahun 2004, TLN No. 4420, pasal 1 angka 7.

dengan dilakukannya likuidasi bank berupa tindakan penyelesaian seluruh aset dan kewajiban bank.

Krisis moneter dan perbankan¹⁰ yang pernah menghantam Indonesia merupakan suatu barometer yang menunjukkan bahwa krisis pada lembaga perbankan memberikan efek yang signifikan pada kepercayaan masyarakat. Dengan ditutupnya kegiatan usaha bank telah memberikan dampak kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan.¹¹ Timbulnya *rush* berupa penarikan dana besar-besaran oleh masyarakat sebagai konsekuensi dari runtuhnya kepercayaan masyarakat dan tidak adanya peraturan yang cukup dalam mengatur perlindungan dana nasabah semakin memperparah krisis moneter dan perbankan yang terjadi.

Untuk mengatasi krisis yang terjadi, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan diantaranya memberikan jaminan atas seluruh kewajiban pembayaran bank, termasuk simpanan masyarakat (*blanket guarantee*). Hal ini ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum dan Keputusan Presiden Nomor 193 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat.¹² Karena telah ada *blanket guarantee* dari pemerintah, maka pada saat likuidasi bank berikutnya *rush* yang timbul tidak lagi dalam skala besar.¹³

Dalam pelaksanaannya, *blanket guarantee* memang dapat menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan, namun ruang lingkup penjaminan yang terlalu luas menyebabkan timbulnya *moral hazard* baik

¹⁰ Krisis perbankan nasional yang diawali dengan krisis ekonomi keuangan melanda Indonesia pada tahun 1997. Krisis ini menyebabkan terjadinya *capital flight*, devaluasi nilai rupiah, tingkat suku bunga yang sangat tinggi, melonjaknya tingkat inflasi dan resesi ekonomi dalam negeri, dan dampak yang berat terhadap perbankan nasional. Hampir seluruh bank umum nasional, menghadapi kesulitan likuiditas dalam jumlah besar. Puncaknya pada bulan November 1997 ketika 16 bank swasta nasional dilikuidasi oleh pemerintah. Achjar Iljas, "BLBI dan Penyelamatan Sistem Perbankan," *Media*, 31 Januari 2000 dikutip dari Adrian Sutedi, *op. cit.*, hal. 131.

¹¹ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, cet. 5, (Jakarta: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 142.

¹² "Lembaga Penjamin Simpanan," <http://www.id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_Penjamin_in_Simpanan>, diakses 26 Maret 2009.

¹³ Krisna Wijaya (a), "Lembaga Penjamin Simpanan: Mencari Suatu Mode," <http://www.lps.go.id/v2/home.php?link=publikasi&pub_id=34>, diakses 26 Maret 2009.

dari sisi pengelola bank maupun masyarakat. Untuk mengatasi hal tersebut dan agar tetap menciptakan rasa aman bagi nasabah penyimpan serta menjaga stabilitas sistem perbankan, program penjaminan yang sangat luas lingkungannya tersebut perlu digantikan dengan sistem penjaminan yang terbatas.

Krisis perbankan nasional telah memberikan pelajaran bagi kita semua bahwa kegagalan suatu bank pada akhirnya menjadi beban negara. Rekapitalisasi melalui penerbitan obligasi pada akhirnya membebani APBN secara berkepanjangan. Oleh karena itu wajar kalau dikatakan bahwa kegagalan sebuah bank pada akhirnya menjadi beban masyarakat.¹⁴ Untuk itu diperlukan suatu penanganan khusus dalam menangani bank gagal melalui suatu lembaga yang khusus.

Berdasarkan amanat pasal 37 B Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan), bank wajib menjamin dana masyarakat yang disimpan pada bank yang bersangkutan melalui Lembaga Penjamin Simpanan (selanjutnya disebut LPS). Berlakunya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menandai mulainya babak baru rezim penjaminan simpanan nasabah (*deposit guarantee scheme*) dan resolusi bank (*bank resolution*) oleh LPS sebagai suatu lembaga yang independen.¹⁵

Alasan dasar (*rationale*) bagi pemerintah untuk memfasilitasi pendirian LPS adalah kepercayaan pada industri perbankan sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi dan pada sistem perbankan yang diawasi secara baik dapat meminimalkan terjadinya kebangkrutan bank, dan kebangkrutan itu sendiri dapat diprediksi dan merupakan kejadian yang dapat dicegah. Perlindungan nasabah kecil dari bankir yang tidak bertanggungjawab merupakan suatu pendekatan yang adil dan tepat.¹⁶

¹⁴ Krisna Wijaya (b), "Penanganan Bank Gagal," <http://www.lps.go.id/v2/home.php?link=publikasi&pub_id=35>, diakses 23 Maret 2009.

¹⁵ Rizal Ramadhani, "Likuidasi terhadap Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah: Suatu Upaya Perlindungan Hukum terhadap Kepentingan Lembaga Penjamin Simpanan," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 4 No. 3* (Desember 2006): hal. 25.

¹⁶ Zulkarnain Sitompul (b), "Pentingnya Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Sistem Perbankan," <http://www.zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/makalah_seminar-borobudur-24-1-07.pdf>, diakses 27 Maret 2009.

LPS selain mempunyai fungsi dalam menjamin simpanan nasabah penyimpan juga turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya.¹⁷ Jadi, LPS tidak sekedar menjalankan fungsi penjaminan simpanan masyarakat yang menabung di bank. Kewenangan untuk melakukan restrukturisasi perbankan juga dilakukan oleh LPS yang diberikan kewenangan untuk melakukan penanganan suatu bank serta melakukan likuidasi terhadap bank.

Kewenangan LPS ini berlaku baik bagi Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat. Merujuk pada pasal 21 UU Perbankan, Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat tidak harus berbentuk Perseroan Terbatas. Undang-undang Perbankan juga mengakui eksistensi suatu bank yang berbentuk hukum Koperasi dan Perusahaan Daerah. Perbedaan bentuk hukum suatu bank ini tentunya akan berwujud pada perbedaan cara pendirian, kepengurusan dan pengelolaan, maupun pembubaran badan hukum tersebut.

Perusahaan daerah merupakan suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah otonom untuk mengembangkan perekonomian daerah otonom dan untuk menambah penghasilan daerah. Kegiatan Perusahaan Daerah ini menitikberatkan khususnya pada pembangunan daerah serta pembangunan ekonomi nasional pada umumnya. Pengaturan mengenai Perusahaan Daerah masih merujuk pada ketentuan-ketentuan pasal sebagaimana terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Dalam Undang-undang ini dinyatakan bahwa pendirian dan pembubaran Perusahaan Daerah serta penunjukan likuidatornya ditetapkan dengan Peraturan Daerah dari daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah tersebut dan berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan.

Titik tolak permasalahan ini tampak apabila terjadi likuidasi terhadap bank gagal yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah. Akan terjadi kontradiksi kewenangan LPS yang luas dalam melakukan likuidasi bank dengan keharusan pembubaran dan penunjukan likuidator dalam bentuk Peraturan Daerah bagi bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah. Apabila likuidasi harus dilakukan terlebih dahulu dengan Peraturan Daerah, maka independensi dan

¹⁷ Indonesia (a), *op. cit.*, pasal 4.

kewenangan yang luas dari LPS tidak akan dapat secara efektif dilakukan dan mengakibatkan terjadinya konflik kelembagaan. Mekanisme yang ditempuh dalam pembubaran Perusahaan Daerah tidaklah sederhana karena melibatkan lembaga legislatif dalam pembentukan Peraturan Daerah dan dapat menjadi hambatan tersendiri bagi LPS dalam menjalankan kewenangannya.

Melihat permasalahan sebagaimana telah dipaparkan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai pelaksanaan kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam melakukan likuidasi terhadap bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah dengan judul skripsi **“Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Likuidasi Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah.”**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan sebelumnya, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses likuidasi bank menurut hukum Indonesia?
2. Bagaimana kewenangan Lembaga Pinjaman Simpanan (LPS) dalam likuidasi bank yang berbentuk hukum perusahaan daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui implementasi kewenangan dan independensi Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam likuidasi bank pada sistem perbankan di Indonesia. Sedangkan secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memberikan pemaparan mengenai proses likuidasi bank menurut hukum Indonesia.
2. Menganalisa bagaimana kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam likuidasi bank yang berbentuk hukum perusahaan daerah.

1.4 Definisi Operasional

Dalam melakukan penelitian, ada beberapa konsep yang digunakan guna memahami pembahasan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.¹⁸
2. 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.¹⁹
3. Simpanan adalah dana yang dipercayakan oleh masyarakat kepada bank berdasarkan perjanjian penyimpanan dana dalam bentuk Giro, Deposito, Sertifikat Deposito, Tabungan dan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.²⁰
4. Nasabah Penyimpan adalah nasabah yang menetapkan dananya di bank dalam bentuk simpanan berdasarkan perjanjian bank sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang berlaku.²¹
5. Lembaga Penjamin Simpanan adalah badan hukum yang menyelenggarakan kegiatan penjaminan atas simpanan nasabah penyimpan melalui skim asuransi, dana penyangga atau skim lainnya.²²
6. Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-undang ini.²³
7. Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian

¹⁸ Indonesia (b), *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, LN No. 182 Tahun 1998, TLN No. 3790, pasal 1 angka 1.

¹⁹ *Ibid.*, pasal 1 angka 2.

²⁰ *Ibid.*, pasal 1 angka 5.

²¹ *Ibid.*, pasal 1 angka 17.

²² *Ibid.*, pasal 1 angka 24.

²³ Indonesia (c), *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*, UU No. 3 Tahun 2004, LN No. 7 Tahun 2004, TLN No. 4357, pasal 4 ayat 2.

merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.²⁴

8. Likuidasi Bank adalah tindakan penyelesaian seluruh aset dan kewajiban bank sebagai akibat pencabutan izin usaha dan pembubaran badan hukum Bank.²⁵

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut :

1. Memberikan informasi kepada pembaca mengenai proses likuidasi bank menurut hukum perbankan Indonesia serta efektifitas kewenangan dan independensi Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam likuidasi bank yang berbentuk hukum perusahaan daerah.
2. Sebagai bahan acuan bagi pembaca yang tertarik untuk mengetahui lebih jauh atau mengadakan studi lebih lanjut mengenai hukum perbankan khususnya mengenai likuidasi bank serta kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam sistem perbankan Indonesia.

1.6 Batasan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis membatasi permasalahan pada pembahasan mengenai kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam likuidasi bank yang berbentuk hukum perusahaan daerah dengan melakukan analisa melalui pendekatan perundang-undangan terhadap pengaturan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

1.7 Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan

²⁴ Indonesia (d), *Undang-undang Tentang Perusahaan Daerah*, UU No. 5 Tahun 1962, LN No. 10 Tahun 1962, TLN No. 2387, pasal 2.

²⁵ Lembaga Penjamin Simpanan, *Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 02/PLPS/2008 Tentang Likuidasi Bank*, pasal 1 angka 12.

untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.²⁶ Dalam mencari dan menemukan pengetahuan tersebut menggunakan suatu cara yang disebut metode penelitian.

Metode²⁷ adalah jalan yang menyatukan secara logis segala upaya untuk sampai kepada penemuan, pengetahuan dan pemahamannya tentang sesuatu yang dituju atau diarah secara tepat. Dalam pengertian metode yang demikian setiap metode selalu mengandung di dalamnya berbagai macam upaya, yang dalam istilah umum dikenal dengan sebutan cara atau teknik. Jadi di dalam metode tersimpan secara menyeluruh dalam suatu kesatuan logis segala macam cara yang dipergunakan. Cara ini merupakan langkah-langkah praktis untuk dilaksanakan di dalam kerangka metode yang bersangkutan, guna sampai kepada yang diinginkan untuk dicapai.

Masalah metode penelitian hukum sangat erat kaitannya dengan konsep tentang hukum sebagai objek yang tengah dicari dan dicoba ditemukan. Menurut Soetanyo, perbedaan konsep atau pemaknaan suatu gejala (termasuk gejala hukum) akan menyebabkan perbedaan pula dalam hal modus operandi pencarian dan penemuannya.²⁸ Metode penelitian yang diambil akan menentukan langkah apa yang akan dilakukan selanjutnya dalam melakukan penelitian.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum doktrinal.²⁹ Di Indonesia, metode doktrinal ini telanjur secara lazim disebut sebagai metode penelitian hukum normatif.³⁰ Hal ini sejalan dengan

²⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007), hal. 43.

²⁷ Koesnoe, (1985), dikutip dari M. Syamsuddin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 22.

²⁸ *Ibid.*, hal. 31.

²⁹ Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengonsep dan/atau sang pengembangnya, *Ibid.*, hal. 25.

³⁰ Soetandyo Wignjosubroto, (2002), hal. 148, dikutip dari M. Syamsuddin, *Ibid.*, hal. 25.

konsep dalam penelitian doktrinal³¹ yang terdiri atas penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif, penelitian yang berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrin) hukum positif, dan penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in concreto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu.

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian normatif atau doktrinal karena pada hakikatnya penulis tidaklah mencari serta menganalisa fakta yang terdapat dalam masyarakat sebagaimana terdapat dalam penelitian empiris. Oleh karena itu, penelitian secara empiris yang teramati di alam pengalaman tidak digunakan dalam penelitian ini.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*).³² Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan undang-undang ini mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.³³

Dalam mencapai tujuan penelitian dan menjawab perumusan masalah yang telah dipaparkan, penulis telah melakukan beberapa tahap secara sistematis. Pertama, penulis mengawali penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dengan melakukan *preliminary research* terlebih dahulu atas kewenangan LPS khususnya dalam likuidasi bank gagal. *Preliminary research* yang dilakukan penulis yakni membaca peraturan perundang-undangan mengenai LPS, Perusahaan Daerah, dan juga Perbankan.

³¹ *Ibid.*, hal. 26.

³² Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Lihat Peter Mahmud Marzuki (a), *Penelitian Hukum*, cet. 3, (Jakarta: Kencana, 2007), hal. 93.

³³ *Ibid.*

Dengan membaca perundang-undangan ini, penulis mendapat gambaran mengenai pengaturan likuidasi bank khususnya terhadap bank yang berbentuk hukum perusahaan daerah. Setelah membaca peraturan ini, penulis melihat adanya kontradiksi pengaturan dalam perundang-undangan tentang LPS dengan Perusahaan Daerah yang menjadi permasalahan untuk dikaji dalam penelitian ini. Setelah membaca dan mengetahui pengaturan likuidasi bank ini, penulis juga mengumpulkan informasi yang terkait dengan permasalahan dengan cara *browsing* melalui internet.

Kedua, penulis mempelajari pendekatan perundang-undangan yang berguna dalam menganalisis permasalahan ini. Penulis membaca teori-teori mengenai bagaimana mengkaji suatu perundang-undangan yang bertentangan satu sama lain dengan menggunakan teori asas dan penemuan hukum. Dengan mengetahui teori-teori ini penulis akan menerapkannya dalam menganalisis permasalahan. Selain itu, penulis juga mengumpulkan dan mempelajari seluruh ketentuan hukum tentang perbankan khususnya terkait likuidasi bank. Penulis menggunakan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer³⁴, sekunder³⁵, maupun tersier³⁶.

Bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah instrumen hukum berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia seperti Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang

³⁴ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, *Ibid.*, hal. 141.

³⁵ Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi sumber primer serta implementasinya. Lihat Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal 31.

³⁶ Bahan hukum tersier mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan-bahan primer sekunder dan tersier di luar bidang hukum. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 33.

Perusahaan Daerah, dan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 02/PLPS/2008 tentang Likuidasi Bank.

Penulis juga menggunakan bahan hukum sekunder berupa buku-buku yang memuat teori dan pandangan para ahli serta artikel dalam majalah atau jurnal yang terkait dengan pembahasan penulis. Selain itu, penulis menggunakan bahan hukum tersier berupa kamus seperti *Black's Law Dictionary*, *Dictionary of Banking Terms*, *Kamus Perbankan*, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dan *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae, Belanda-Indonesia*. Penulis juga mencari jurnal online dan artikel-artikel yang relevan dengan pembahasan yang terdapat di internet.

Dalam penelitian ini, penulis juga melakukan wawancara kepada narasumber yakni kepada Bapak Rizal Ramadhani S.H. LL.M. selaku Kepala Divisi Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan dan Bapak Yudha Ramelan S.H. selaku Senior Officer Divisi Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan. Wawancara ini bukanlah sumber utama dalam penelitian namun berguna untuk memperkuat dan mempertajam fakta-fakta yang telah ada. Selain itu wawancara ini juga berguna dalam memudahkan penulis untuk melakukan analisa dalam membahas permasalahan dalam penelitian ini.

Setelah data penelitian terkumpul secara lengkap sebagai hasil kegiatan pengumpulan data, tahap ketiga adalah melakukan pengolahan dan analisis data. Pada penelitian hukum normatif, maka analisa yang digunakan adalah analisa yuridis normatif. Analisis bertujuan untuk menjawab perumusan masalah sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Penulis melakukan analisis dengan mengkaji dan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan penelitian ini.

Tahap selanjutnya, yakni penulis menutup pembahasan dalam skripsi ini dengan membuat bab penutup berupa kesimpulan dan saran. Penulis menyimpulkan pembahasan sebagaimana yang telah diuraikan dari bab pendahuluan hingga bab analisis. Pada bagian saran, penulis menuliskan saran sehingga konstruksi hukum yang diterapkan akan semakin tepat dan relevan di masa mendatang.

1.8 Model Operasional Penelitian

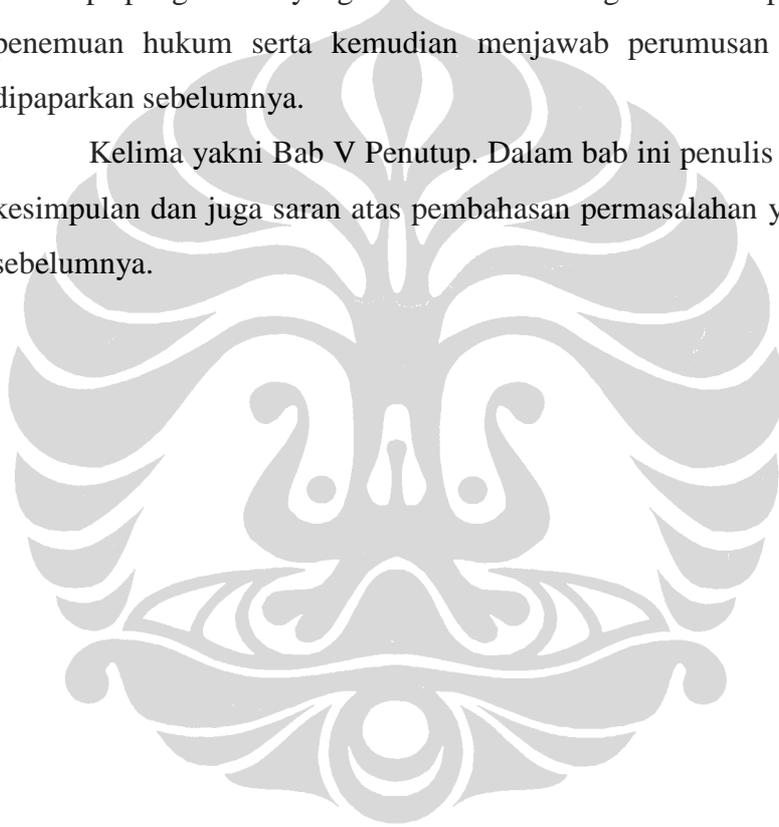
Penelitian ini terdiri atas lima bab. Pertama adalah Bab I Pendahuluan. Dalam bab ini akan dipaparkan mengenai latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, definisi operasional, manfaat penelitian, batasan penelitian, metode penelitian, dan model operasional penelitian.

Selanjutnya adalah Bab II Tinjauan Umum tentang Perbankan dan Perusahaan Daerah. Dalam bab ini akan dipaparkan mengenai perbankan secara umum yang meliputi pembahasan mengenai pengertian dan fungsi bank, jenis dan usaha bank, pengaturan dan pengawasan bank, serta kewenangan Bank Indonesia dalam pengaturan dan pengawasan bank. Selain itu, juga akan dipaparkan mengenai bank berbentuk hukum perusahaan daerah dalam sistem perbankan Indonesia yang meliputi pembahasan mengenai bentuk hukum bank, pendirian perusahaan daerah, kepengurusan dan pengelolaan perusahaan daerah, serta pembubaran dan likuidasi perusahaan daerah.

Ketiga adalah Bab III Likuidasi Bank. Dalam bab ini akan dipaparkan teori-teori mengenai likuidasi bank yang meliputi pengertian likuidasi bank, dasar hukum likuidasi bank, maksud dan tujuan likuidasi bank, proses likuidasi bank, dampak likuidasi bank, perlindungan terhadap nasabah dan kreditur dalam likuidasi bank, dan tanggung jawab pribadi oleh pemegang saham dalam likuidasi bank. Lalu dipaparkan kewenangan Bank Indonesia dalam proses likuidasi bank. Selanjutnya dipaparkan mengenai pengaturan kewenangan likuidasi bank dalam sistem perbankan Indonesia sebelum berlaku Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan yang meliputi pembahasan latar belakang pendirian Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), tugas dan kewenangan BPPN, dan keberadaan UP3 sebagai pengganti BPPN. Selain itu juga dipaparkan pengaturan kewenangan likuidasi bank dalam sistem perbankan Indonesia sesudah berlaku Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan yang meliputi pembahasan latar belakang pendirian Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), bentuk dan status LPS, fungsi, tugas, dan kewenangan LPS, serta likuidasi bank sesudah berlaku Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Keempat adalah Bab IV Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Likuidasi Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah. Dalam bab ini penulis akan memaparkan teori asas dan penemuan hukum, proses likuidasi PD BPR Bungbulang Garut yang menunjukkan implementasi kewenangan dalam likuidasi bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah, serta pembahasan kontradiksi pengaturan kewenangan likuidasi bank dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Penulis lalu akan melakukan analisa terhadap pengaturan yang berbeda ini dengan menerapkan teori asas dan penemuan hukum serta kemudian menjawab perumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya.

Kelima yakni Bab V Penutup. Dalam bab ini penulis akan berisi mengenai kesimpulan dan juga saran atas pembahasan permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya.



BAB 2

TINJAUAN UMUM TENTANG PERBANKAN DAN PERUSAHAAN DAERAH

2.1 Perbankan Secara Umum

2.1.1 Pengertian dan Fungsi Bank

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 (selanjutnya disebut UU Perbankan),

“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.”

Menurut Dictionary of Banking and Financial Services,

“Bank adalah suatu lembaga yang mempunyai fungsi pokok antara lain (a) Menerima simpanan giro, deposito, dan membayar atas dokumen yang ditarik pada orang/atau lembaga tertentu, dan (b) Mendiskonto surat berharga, memberikan pinjaman, dan menanamkan dana dalam bentuk surat berharga.”³⁷

Menurut Dictionary of Banking,

“Bank is a organization, usually a corporation, that accept deposit, make loans, pays cheque, and performs relate services for the public. A bank acts as a middleman between suppliers of funds and users of funds, substituting its own credit judgement for that of the ultimate suppliers of funds, collecting those funds from three sources: demand deposits (checking), savings and time deposits; short-term borrowings from other banks; and equity capital. A bank earns money by reinvesting these funds in longer-term assets.”³⁸

Menurut Black’s Law Dictionary,

“Bank is (1) a financial establishment for the deposit, loan, exchange, or issue of money and for the transmission of funds, (2) the office in which such an establishment conducts transactions.”³⁹

³⁷ Juli Irmayanto, *et al.*, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, cet. 1, (Jakarta: Media Ekonomi Publishing, 1997), hal. 18.

³⁸ Thomas Fitch, *Dictionary of Banking Terms*, 2nd ed., (New York: Barron’s Educational Series Inc, 1993), p. 56.

³⁹ Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary*, 8th ed., (St. Paul, Minnesota: Thomson West, 2004), p. 350.

Menurut A. Abdurrachman,

*“Kata bank berasal dari bahasa Italy ‘banca’ yang berarti ‘bence’ yaitu suatu bangku tempat duduk. Sebab, pada zaman pertengahan, pihak bankir Italy yang memberikan pinjaman-pinjaman melakukan usahanya tersebut dengan duduk di bangku-bangku di halaman pasar. Istilah bank dimaksudkan sebagai suatu jenis pranata finansial yang melaksanakan jasa-jasa keuangan yang cukup beraneka ragam, seperti pinjaman, memberi pinjaman, mengedarkan mata uang, mengadakan pengawasan terhadap mata uang, bertindak sebagai tempat penyimpanan untuk benda-benda berharga, membiayai usaha-usaha perusahaan.”*⁴⁰

Hukum yang mengatur masalah perbankan disebut dengan hukum perbankan (*Banking Law*) yakni merupakan seperangkat kaidah hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, doktrin, dan lain-lain sumber hukum, yang mengatur masalah-masalah perbankan sebagai lembaga, dan aspek kegiatannya sehari-hari, rambu-rambu yang harus dipenuhi oleh suatu bank, perilaku petugas-petugasnya, hak, kewajiban, tugas, dan tanggung jawab para pihak yang tersangkut dengan bisnis perbankan, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh bank, eksistensi perbankan, dan lain-lain yang berkenaan dengan dunia perbankan tersebut.⁴¹

UU Perbankan menyebutkan bahwa fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dana dan penyalur dana masyarakat.⁴² Selain itu, tujuan perbankan dinyatakan guna menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.⁴³

Pengertian pasal 3 dan 4 UU Perbankan mengenai fungsi utama dan tujuan perbankan, jika dihubungkan dengan penjelasan umum UU Perbankan, adalah bahwa perbankan nasional kita mempunyai ciri khas tersendiri jika dibandingkan dengan perbankan umumnya, yang merupakan karakter perbankan nasional kita.

⁴⁰ A. Abdurrachman, *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993), hal. 80.

⁴¹ Munir Fuady (a), *Hukum Perbankan Modern Berdasarkan Undang-undang Tahun 1998 Buku Kesatu*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 14.

⁴² Indonesia (b), *op. cit.*, pasal 3.

⁴³ *Ibid.*, pasal 4.

Dengan demikian, perbankan nasional kita mempunyai fungsi dan tujuan dalam kehidupan ekonomi nasional bangsa Indonesia:⁴⁴

1. Bank berfungsi sebagai *financial intermediary* dengan kegiatan usaha pokok menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat atau pemindahan dana masyarakat dari unit surplus kepada unit defisit atau pemindahan uang dari penabung kepada peminjam.
2. Penghimpunan dan penyaluran dana masyarakat tersebut bertujuan menunjang sebagian tugas penyelenggaraan negara yakni:
 - a. menunjang pembangunan nasional, termasuk pembangunan daerah; bukan melaksanakan misi pembangunan suatu golongan apalagi perseorangan; jadi perbankan Indonesia diarahkan untuk menjadi agen pembangunan (*agent of development*).
 - b. dalam rangka mewujudkan trilogi pembangunan nasional, yakni:
 - 1) meningkatkan pemerataan kesejahteraan rakyat banyak, bukan kesejahteraan segolongan orang atau perseorangan saja; melainkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali.
 - 2) meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, bukan pertumbuhan ekonomi segolongan orang atau perseorangan; melainkan pertumbuhan ekonomi seluruh rakyat Indonesia, termasuk pertumbuhan ekonomi yang diserasikan.
 - 3) meningkatkan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.
 - 4) meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat banyak, artinya tujuan yang hendak dicapai oleh perbankan nasional adalah meningkatkan pemerataan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat Indonesia, bukan segolongan orang atau perseorangan saja.
3. Dalam menjalankan fungsi tersebut, perbankan Indonesia harus mampu melindungi secara baik apa yang dititipkan masyarakat kepadanya dengan menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) dengan cara:
 - a. efisien, sehat, wajar, dalam persaingan yang sehat yang semakin mengglobal atau mendunia.

⁴⁴ Rachmadi Usman, *op. cit.*, hal. 61-62.

- b. menyalurkan dana masyarakat tersebut ke bidang-bidang yang produktif, bukan konsumtif.
4. Peningkatan perlindungan dana masyarakat yang dipercayakan pada bank, selain melalui penerapan prinsip kehati-hatian, juga pemenuhan ketentuan persyaratan kesehatan bank, serta sekaligus berfungsi untuk mencegah terjadinya praktek-praktek yang merugikan kepentingan masyarakat luas.

Secara lebih spesifik, fungsi bank dapat sebagai berikut:⁴⁵

1. *Agent of Trust*

Dasar utama kegiatan perbankan adalah *trust* atau kepercayaan, baik dalam hal penghimpunan dana maupun penyaluran dana. Masyarakat akan mau menitipkan dananya di bank apabila dilandasi oleh unsur kepercayaan. Masyarakat percaya bahwa uangnya tidak akan disalahgunakan oleh bank, uangnya akan dikelola dengan baik, bank tidak akan bangkrut, dan juga percaya bahwa pada saat yang telah dijanjikan masyarakat dapat menarik lagi simpanan dananya di bank. Pihak bank sendiri akan mau menempatkan atau menyalurkan dananya pada debitur atau masyarakat apabila dilandasi unsur kepercayaan. Pihak bank percaya bahwa debitur tidak akan menyalahgunakan pinjamannya, debitur akan mengelola dana pinjaman dengan baik, debitur akan mempunyai kemampuan untuk membayar pada saat jatuh tempo, dan juga bank percaya bahwa debitur mempunyai niat baik untuk mengembalikan pinjaman beserta kewajiban lainnya pada saat jatuh tempo.

2. *Agent of Development*

Sektor dalam kegiatan perekonomian masyarakat yaitu sektor moneter dan sektor riil, tidak dapat dipisahkan. Kedua sektor tersebut berinteraksi saling mempengaruhi satu dengan yang lain. Sektor riil tidak akan dapat berkinerja dengan baik apabila sektor moneter tidak bekerja dengan baik. Tugas bank sebagai penghimpun dan penyaluran dana sangat diperlukan untuk kelancaran kegiatan perekonomian di sektor riil. Kegiatan bank tersebut memungkinkan masyarakat melakukan investasi, distribusi, dan

⁴⁵ Y. Sri Susilo, Sigit Triandaru, dan A. Totok Budi Santoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, (Jakarta: Salemba Empat, 2000), hal. 6.

juga konsumsi barang dan jasa, mengingat semua kegiatan investasi, distribusi, dan konsumsi selalu berkaitan dengan penggunaan uang. Kelancaran kegiatan ini tidak lain adalah kegiatan pembangunan perekonomian masyarakat.

3. *Agent of Services*

Di samping melakukan kegiatan penghimpunan dan penyaluran dana, bank juga memberikan penawaran jasa-jasa perbankan yang lain kepada masyarakat. Jasa-jasa yang ditawarkan bank ini erat kaitannya dengan kegiatan perekonomian masyarakat secara umum. Jasa-jasa bank ini antara lain dapat berupa jasa pengiriman uang, jasa penitipan barang berharga, jasa pemberian jaminan bank, dan jasa penyelesaian tagihan.

Ketiga fungsi bank di atas diharapkan dapat memberikan gambaran yang menyeluruh dan lengkap mengenai fungsi bank dalam perekonomian, sehingga bank tidak hanya dapat diartikan sebagai lembaga perantara keuangan atau *financial intermediary institution* saja. Fungsi perbankan diarahkan kepada peningkatan taraf hidup rakyat banyak, agar masyarakat menjadi lebih baik dan sejahtera daripada sebelumnya. Oleh karena itu, dalam menjalankan fungsinya, perbankan Indonesia harus selalu mengacu pada tujuan perbankan tersebut.

2.1.2 Jenis dan Usaha Bank

Undang-undang Perbankan mengatur bahwa kelembagaan bank dibedakan dengan tatanan struktur yang lebih sederhana, yaitu menurut jenisnya. Pembagian jenis bank menurut UU Perbankan tersebut hanya berdasarkan pada segi fungsi bank, hal ini dimaksudkan untuk memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan yang dapat diselenggarakannya.⁴⁶ UU Perbankan membagi jenis bank yang terdiri atas:⁴⁷

1. Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.⁴⁸

⁴⁶ Muhammad Djumhana, *op. cit.*, hal. 86.

⁴⁷ Indonesia (b), *op. cit.*, pasal 5.

⁴⁸ *Ibid.*, pasal 1 angka 3.

2. Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.⁴⁹

Berdasarkan pasal 6 UU Perbankan, usaha bank umum meliputi:

1. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu
2. Memberikan kredit
3. Menerbitkan surat pengakuan hutang
4. Membeli, menjual, atau menjamin atas risiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya
5. Memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah
6. Menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek, atau sarana lainnya
7. Menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga
8. Menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga
9. Melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak
10. Melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lainnya dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek
11. Melakukan kegiatan anjak piutang, usaha kartu kredit, dan kegiatan wali amanat
12. Menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan Prinsip Syariah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia

⁴⁹ *Ibid.*, pasal 1 angka 4.

13. Melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang Perbankan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pasal 7 UU Perbankan, selain melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam pasal 6, Bank Umum dapat pula :

1. Melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia
2. Melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank atau perusahaan lain di bidang keuangan, seperti sewa guna usaha, modal ventura, perusahaan efek, asuransi, serta lembaga kliring penyelesaian dan penyimpanan, dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia
3. Melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan kredit atau kegagalan pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia
4. Bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dana pensiun yang berlaku.

Berdasarkan pasal 10 UU Perbankan, Bank Umum dilarang :

1. Melakukan penyertaan modal kecuali sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf b dan c
2. Melakukan usaha perasuransian
3. Melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dan pasal 7

Usaha Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan pasal 13 UU Perbankan meliputi :

1. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu

2. Memberikan kredit
3. Menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan Prinsip Syariah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia
4. Menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.

Berdasarkan pasal 14 UU Perbankan, Bank Perkreditan Rakyat dilarang :

1. Menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran
2. Melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing
3. Melakukan penyertaan modal
4. Melakukan usaha perasuransian
5. Melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam pasal 13.

Baik Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat dapat melakukan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah. Adapun bank konvensional yakni bank yang dalam operasionalnya menggunakan prinsip-prinsip konvensional yang menggunakan dua metode, yakni :⁵⁰

1. Menetapkan bunga sebagai harga, baik untuk produk simpanan seperti tabungan, giro, deposito berjangka, maupun produk pinjaman (kredit) yang diberikan berdasarkan tingkat bunga tertentu
2. Untuk jasa-jasa bank lainnya, pihak bank menggunakan atau menerapkan berbagai biaya dalam nominal atau prosentase tertentu. Sistem penetapan biaya ini disebut *fee based*.

Bank Syariah adalah bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan Prinsip Syariah dan menurut jenisnya terdiri atas Bank Umum Syariah dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.⁵¹ Bank yang berdasarkan prinsip

⁵⁰ Martono, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, (Yogyakarta: Ekonosia, 2002), hal. 30.

⁵¹ Indonesia (e), *Undang-undang Tentang Perbankan Syariah*, UU No. 21 Tahun 2008, LN No. 94 Tahun 2008, TLN No. 4867, pasal 1 angka 7.

syariah adalah aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dan pihak lain untuk penyimpanan dana dan atau pembiayaan kegiatan usaha, atau kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan syariah, antara lain pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil (*mudharabah*), pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal (*musharakah*), prinsip jual beli barang dengan memperoleh keuntungan (*murabahah*), atau pembiayaan barang modal berdasarkan prinsip sewa murni tanpa pilihan (*ijarah*), atau dengan adanya pilihan pemindahan kepemilikan atas barang yang disewa dari pihak bank oleh pihak lain (*ijarah wa iqtina*).⁵²

Fakta yang mencolok dari pertumbuhan perbankan syariah dan keuangan syariah adalah bahwa hal tersebut telah menunjukkan dimasukkannya hukum agama dalam wilayah kehidupan komersial.⁵³ Kegiatan perbankan syariah dimulai sejak tahun 1992, dengan mulai beroperasinya PT Bank Muamalat Indonesia yang diprakarsai Majelis Ulama Indonesia dan Pemerintah.⁵⁴ Dalam operasinya, baik dalam kegiatan penghimpunan dana dari masyarakat maupun dalam penyaluran dana (pembiayaan) kepada masyarakat, bank syariah ini menetapkan harga produk yang ditawarkan berdasarkan prinsip jual beli dan bagi hasil.

2.1.3 Pengaturan dan Pengawasan Bank

Bank merupakan *financial intermediary* yang paling nyata dalam ekonomi. Mayoritas masyarakat menggunakan kata 'bank' untuk menggambarkan kegiatan dalam dunia keuangan yang dinamakan institusi penyimpanan. Bank tidak hanya menyediakan pelayanan kepada nasabahnya tetapi juga berusaha untuk mendapatkan laba dalam berkegiatan.⁵⁵ Walaupun bank bertujuan untuk mendapatkan laba dan direksi bank bebas untuk membuat keputusan-keputusan

⁵² Indonesia (b), *op. cit.*, pasal 1 angka 13.

⁵³ Dian Ediana Rae, "Arah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 6 No. 1* (April 2008): hal. 8.

⁵⁴ Arief R. Permana dan Anton Purba, "Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 6 No. 2* (Agustus 2008): hal. 1.

⁵⁵ Stephen G. Cecchetti, *Money, Banking, and Financial Markets*, (New York: Mc Graw Hill International Edition, 2006), p. 286.

dalam kegiatan perbankan sehari-hari, bank tetaplah diperlakukan sebagai hal yang melibatkan kepentingan umum.⁵⁶

Perbankan memiliki peran yang sangat penting dalam sistem perekonomian suatu negara, artinya apabila sistem perbankan dalam suatu negara itu sehat, maka sistem perekonomiannya akan sehat pula. Demikian pula sebaliknya, apabila sistem perbankannya sakit, akan dapat mengakibatkan sistem perekonomian dalam negara yang bersangkutan menjadi sakit dan terpuruk.⁵⁷ Kondisi bank yang sehat dalam suatu negara akan sangat menentukan efektifitas pengelolaan ekonomi makro dalam mencapai berbagai sasaran dalam pembangunan secara seimbang.⁵⁸ Kesehatan bank bank tidak hanya menjadi kepentingan pemilik dan pengelola bank yang bersangkutan, tetapi merupakan kepentingan masyarakat dan pemerintah serta perekonomian nasional.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa bank yang sehat adalah bank yang dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik. Bank wajib memelihara tingkat kesehatannya sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, dan solvabilitas, serta aspek lain yang berkaitan dengan usaha bank dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.⁵⁹ Penilaian tingkat kesehatan bank di Indonesia sampai saat ini secara garis besar didasarkan pada faktor CAMELS (*Capital, Asset Quality, Management, Earning, Liquidity, and Sensitivity to Market Risk*) yang berkaitan dan memang merupakan faktor yang menentukan kondisi suatu bank. Faktor CAMELS tersebut yakni sebagai berikut.⁶⁰

⁵⁶ Kenneth Spong, *Banking Regulation: It's Purposes, Implementation, and Effects*, 4th ed., (Missouri: Division of Bank Supervision and Structure Federal Reserve Bank of Kansas City, 1994), p. 5.

⁵⁷ Rinsky K. Judisseno, *Sistem Moneter dan Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hal. 3.

⁵⁸ J. Soedradjad Djiwandoro, *Bergulat dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Independen*, cet. 1, (Jakarta: PT Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 139.

⁵⁹ Indonesia (b), *op. cit.*, pasal 29.

⁶⁰ Kartika Sari, "Kompilasi Lembaga Keuangan Perbankan," <<http://www.kartika.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/3451/Materi+7+Camel.pdf>>, diakses 5 April 2009.

1. **Aspek Permodalan (*Capital*)**
Penilaian pertama adalah aspek permodalan, dimana aspek ini menilai permodalan yang dimiliki bank yang didasarkan kepada kewajiban penyediaan modal minimum bank. Penilaian tersebut didasarkan pada CAR (*Capital Adequacy Ratio*) yang ditetapkan Bank Indonesia, yaitu perbandingan antara Modal dengan Aktiva Terimbang Menurut Resiko.
2. **Aspek Kualitas Aktiva Produktif (*Asset Quality*)**
Aktiva produktif atau *productive assets* atau sering disebut dengan *earning assets* adalah semua aktiva yang dimiliki oleh bank dengan maksud untuk dapat memperoleh penghasilan sesuai dengan fungsinya. Empat macam jenis aktiva produktif tersebut yaitu kredit yang diberikan, surat berharga, penempatan dana pada pihak lain, dan penyertaan.
3. **Aspek Kualitas Manajemen (*Management*)**
Untuk menilai kualitas manajemen akan diajukan 250 pertanyaan yang menyangkut manajemen bank yang bersangkutan. Kualitas ini juga akan melihat dari segi pendidikan serta pengalaman para karyawannya dalam menangani berbagai kasus yang terjadi.
4. **Aspek Rentabilitas (*Earning*)**
Penilaian aspek ini digunakan untuk mengukur kemampuan bank dalam meningkatkan keuntungan, juga untuk mengukur tingkat efisiensi usaha dan profitabilitas yang dicapai bank yang bersangkutan. Penilaian ini meliputi ROA atau Rasio Laba terhadap Total Aset, dan perbandingan antara Biaya Operasional dengan Pendapatan Operasional (BOPO).
5. **Aspek Likuiditas (*Liquidity*)**
Suatu bank dikatakan likuid apabila bank yang bersangkutan mampu membayar semua hutangnya, terutama hutang-hutang jangka pendek. Selain itu bank harus mampu memenuhi permohonan kredit yang layak dibiayai. Penilaian dalam aspek ini meliputi:
 - a. Rasio kewajiban bersih Call Money terhadap Aktiva Lancar
 - b. Rasio kredit terhadap dana yang diterima oleh bank seperti KLBI, Giro, Tabungan, Deposito, dan lain-lain.

6. Aspek Sensitivitas terhadap Resiko Pasar (*Sensitivity to Market Risk*)⁶¹
 Penilaian ini didasarkan pada kemampuan modal bank untuk menutupi potensi kerugian sebagai akibat fluktuasi (*adverse movement*) nilai tukar dan kecukupan penerapan manajemen resiko pasar.

Gambar 2.1 Tabel Penilaian Kesehatan Bank

PERINGKAT KOMPOSIT	PREDIKAT HASIL PENILAIAN
Peringkat Komposit 1	Sangat Baik Mampu mengatasi pengaruh negatif kondisi perekonomian dan industri keuangan
Peringkat Komposit 2	Baik Mampu mengatasi, namun masih memiliki kelemahan minor yang dapat segera diatasi oleh tindakan rutin
Peringkat Komposit 3	Cukup Baik Masih terdapat kelemahan yang dapat memburuk bila tidak melakukan tindakan korektif
Peringkat Komposit 4	Kurang Baik Memiliki kelemahan yang serius dan bila tidak dilakukan tindakan efektif akan membahayakan kelangsungan usaha.
Peringkat Komposit 5	Sangat Sensitif/Tidak Baik Sangat sensitif terhadap pengaruh negatif kondisi perekonomian, industri keuangan, dan mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha.

Sumber: PBI No. 9/1/PBI/2007⁶²

Melihat besarnya dana masyarakat yang berhasil dihimpun perbankan, maka otoritas moneter dan perbankan di seluruh dunia akan selalu peduli terhadap keamanan dana masyarakat yang disimpan di perbankan. Untuk itulah perlunya ditetapkan berbagai peraturan dan pengawasan yang efektif di bidang perbankan dalam menjaga dana masyarakat yang telah dihimpun serta guna menciptakan perbankan yang sehat. Dalam beberapa tahun terakhir, terutama setelah terjadi krisis perbankan, perhatian pemerintah di berbagai negara termasuk Indonesia terhadap kebijakan pengaturan dan pengawasan bank semakin besar. Perhatian

⁶¹ Indonesia (f), *Peraturan Bank Indonesia Tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah*, PBI No. 9/1/PBI/2007, LN No. 31 Tahun 2007 DPbS, TLN No. 4699, pasal 4 ayat 6.

⁶² Peringkat Komposit adalah peringkat akhir hasil penilaian tingkat kesehatan bank. Lihat *Ibid.*, pasal 1 angka 7 jo. pasal 9 ayat 2.

tersebut antara lain karena semakin disadari arti penting dan peran strategis sektor perbankan dalam suatu perekonomian. Kegagalan suatu bank khususnya yang bersifat sistemik akan dapat mengakibatkan terjadinya krisis yang dapat mengganggu kegiatan suatu perekonomian.⁶³

Pengaturan terhadap bank dilakukan dengan membuat berbagai ketentuan untuk mengatur keberadaan dan seluruh kegiatan operasional bank. Peraturan atau ketentuan tersebut dengan *prudential banking regulation* atau pengaturan tentang prinsip-prinsip kehati-hatian pada bank, yang pada dasarnya berupa berbagai ketentuan yang diperlukan untuk menjamin kelangsungan hidup dan pengelolaan bank secara sehat sehingga mampu menjaga kepercayaan masyarakat dan menjalankan fungsinya sebagai lembaga intermediasi dan pelayanan sistem pembayaran bagi perekonomian.⁶⁴

Tujuan perlunya pengaturan terhadap bank yakni sebagai berikut:

1. *Protection of Depositors*

Alasan paling dasar dalam pengaturan bank yakni guna perlindungan nasabah penyimpan.⁶⁵ Perlunya pengaturan bank ini tidak lain karena kegiatan perbankan sangat erat kaitannya dengan kegiatan bank yang sebagian besar dananya berasal dari nasabah penyimpan. Pengaturan yang jelas dan dapat melindungi kepentingan nasabah akan dapat mempertahankan kepercayaan nasabah untuk terus menyimpan dananya di bank sehingga kegiatan perbankan dapat berjalan lancar.

2. *Monetary Stability*

Pengaturan terhadap bank guna menyediakan kestabilan moneter dalam pembayaran. Jumlah yang banyak dan luas dari transaksi yang dilakukan setiap hari oleh individu dan pelaku bisnis, keamanan dalam pembayaran diperlukan dalam kesehatan perekonomian. Secara ideal, pengaturan bank seharusnya dapat menjaga fluktuasi dalam kegiatan bisnis dan permasalahan dalam bank dari gangguan aliran transaksi dalam

⁶³ Perry Warjiyo, ed., *Bank Indonesia: Bank Sentral Republik Indonesia Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, 2004), hal. 141.

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 144.

⁶⁵ Kenneth Spong, *op. cit.*, hal. 6.

perekonomian dan mempertahankan kepercayaan publik dalam keseluruhan sistem perbankan. Sasaran dari kestabilan moneter sangat berkaitan dengan tujuan perlindungan terhadap nasabah penyimpan.⁶⁶

3. *Efficient and Competitive Financial System*

Efisiensi dan persaingan merupakan dua hal yang saling berhubungan. Dalam sistem perbankan yang saling bersaing, bank harus berkegiatan secara efisien dan memanfaatkan sumber daya secara bijaksana jika ingin menjaga kepercayaan nasabah dan tetap berada dalam bisnis perbankan. Kompetisi juga mendorong bank untuk berinovasi dan menciptakan pelayanan baru kepada nasabah. Pengaturan terhadap perbankan yang tepat dapat membantu perkembangan sistem perbankan yang dapat menyesuaikan secara cepat terhadap kondisi ekonomi dan perkembangan teknologi.⁶⁷

4. *Consumer Protection*

Tujuan lainnya dari pengaturan bank adalah untuk melindungi kepentingan nasabah dalam berbagai aspek kegiatan perbankan.⁶⁸ Dalam hal ini, perlindungan terhadap nasabah tidak terbatas pada nasabah penyimpan saja. Hal ini karena kegiatan perbankan tidak hanya meliputi kegiatan penyimpanan dana saja melainkan juga kegiatan perbankan lainnya seperti kegiatan pemberian kredit dimana pemberian perlakuan dan akses yang sama terhadap semua nasabah perbankan.

Selain itu, secara lebih khusus lagi, alasan klasik perlunya pengaturan dan pengawasan terhadap industri perbankan didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut :⁶⁹

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 7.

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 9.

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 10.

⁶⁹ Siti Sundari Arie, "Peranan Bank Indonesia sebagai Otoritas Perbankan untuk Mencegah dan Menangani Tindak Pidana di Bidang Perbankan," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 1 No. 1* (Juli 2003): hal. 39.

1. Pentingnya posisi bank dalam sistem keuangan, terutama dalam sistem pembayaran dan kliring.
2. Sistem perbankan merupakan suatu sistem yang berpotensi menimbulkan bahaya, berkenaan dengan operasional perbankan.
3. Sifat perjanjian bank adakalanya menempatkan bank dalam resiko yang besar.
4. Moral hazard yang timbul dari peranan perbankan sebagai *the lender of the last resort* perlu diantisipasi secara terus-menerus oleh pemerintah.

Prinsip-prinsip pengaturan dan pengawasan yang efektif di banyak negara mengacu kepada praktek-praktek yang lazim dan terbaik secara internasional. Dalam hal pengawasan bank, prinsip-prinsip dasar tersebut menjadi suatu standar yang dikenal dengan *25 Core Principles for Effective Banking Supervision* yang dikeluarkan oleh *Bank for International Settlement (BIS)*. Prinsip-prinsip dasar pengawasan bank yang efektif ini mencakup tujuh aspek penting yaitu: aspek kelembagaan, perizinan, ketentuan kehati-hatian, metode pengawasan, informasi, masalah kewenangan, dan pengawasan lintas negara.⁷⁰ Dengan pengawasan yang efektif, maka akan dapat segera dilakukan langkah-langkah yang diperlukan apabila terdapat peraturan atau ketentuan yang tidak dilaksanakan.

2.1.4 Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank

Secara umum, bank sentral merupakan lembaga yang memiliki peran penting dalam perekonomian, terutama di bidang moneter, keuangan, dan perbankan. Bank sentral mempunyai peran yang sangat strategis bagi masyarakat pada umumnya dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Bank Indonesia merupakan bank sentral yang ada di negara Indonesia.⁷¹ Bank Indonesia merupakan badan hukum serta merupakan lembaga negara independen yang bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak lainnya sepanjang tidak diatur

⁷⁰ Perry Warjiyo, *op. cit.*, hal. 149.

⁷¹ Indonesia (c), *op. cit.*, pasal 4.

dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia (selanjutnya disebut UUBI).

Bank Indonesia bertujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.⁷² Kestabilan nilai rupiah yang dimaksud adalah kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa serta terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa diukur dengan atau tercermin pada perkembangan laju inflasi. Kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain diukur berdasarkan pada perkembangan nilai tukar rupiah (kurs) terhadap mata uang negara lain.⁷³

Dalam mencapai tujuan tersebut, Bank Indonesia mempunyai tugas sebagai berikut:⁷⁴

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter
Kebijakan moneter merupakan kebijakan bank sentral atau otoritas moneter dalam bentuk pengendalian besaran moneter dan atau suku bunga untuk mencapai perkembangan kegiatan perekonomian yang diinginkan. Dalam praktek, perkembangan kegiatan perekonomian yang diinginkan tersebut adalah terjaganya stabilitas ekonomi makro yang antara lain dicerminkan oleh stabilitas harga (rendahnya laju inflasi), membaiknya perkembangan *output riil* (pertumbuhan ekonomi), serta cukup luasnya kesempatan kerja yang tersedia.
2. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran
Sistem pembayaran merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan dan perbankan suatu negara. Keberhasilan sistem pembayaran akan menunjang perkembangan sistem keuangan dan perbankan, sebaliknya resiko ketidاكلancaran atau kegagalan sistem pembayaran akan berdampak negatif pada kestabilan ekonomi secara keseluruhan. Oleh karena itulah, sistem pembayaran perlu diatur dan dijaga kelancarannya.
3. Mengatur dan mengawasi bank

⁷² *Ibid.*, pasal 7.

⁷³ Perry Warjiyo, *op. cit.*, hal. 28.

⁷⁴ Indonesia (c), *op. cit.*, pasal 8.

Tugas mengatur dan mengawasi bank penting tidak saja untuk mendukung kelancaran sistem pembayaran, tetapi juga untuk meningkatkan efektifitas kebijakan moneter dalam mempengaruhi perkembangan ekonomi dan inflasi. Hal itu mengingat fungsi lembaga perbankan yang erat dengan kepentingan masyarakat banyak.

Dalam melaksanakan tugas mengatur dan mengawasi bank, Bank Indonesia mempunyai kewenangan sebagai berikut:⁷⁵

1. Menetapkan peraturan (*power to regulate*)

Di dalam melaksanakan tugas mengatur bank, BI berwenang menetapkan peraturan-peraturan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian, yang ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia. ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian itu bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi pelaksanaan kegiatan usaha perbankan, agar terwujud sistem perbankan yang sehat dan efisien.⁷⁶

2. Memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank (*power to license*)

Kewenangan ini meliputi:⁷⁷

- a. memberikan dan mencabut izin usaha bank
- b. memberikan izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor bank
- c. memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank
- d. memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu

3. Melaksanakan pengawasan bank (*power to supervise*)

Bank Indonesia dapat melakukan pengawasan langsung (*on site supervision*) dan pengawasan tidak langsung (*off site supervision*). Pengawasan tidak langsung merupakan tindakan pengawasan dan analisis

⁷⁵ *Ibid.*, pasal 24.

⁷⁶ Adrian Sutedi, *op. cit.*, hal. 147.

⁷⁷ Indonesia (c), *op. cit.*, pasal 26.

yang dilakukan berdasarkan laporan berkala (*regulatory reports*) yang disampaikan oleh Bank, informasi dalam bentuk komunikasi lain serta informasi dari pihak lain. Sedangkan, pengawasan tidak langsung dilakukan dengan cara melakukan pemeriksaan pada Bank untuk meneliti dan mengevaluasi tingkat kepatuhan Bank terhadap ketentuan yang berlaku.⁷⁸

4. Mengenakan sanksi terhadap Bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*power to impose sanctions*)

Kewenangan ini dilakukan terhadap suatu bank yang kurang atau tidak memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan pengenaan sanksi ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat.



Gambar 2.2 Tujuan, Tugas, dan Kewenangan Bank Indonesia

Krisis perbankan nasional yang pernah melanda Indonesia merupakan suatu pembelajaran yang berharga guna perbaikan pengaturan dan pengawasan bank untuk selanjutnya. Hal ini karena lemahnya pengawasan saat itu ditengarai

⁷⁸ Adrian Sutedi, *op. cit.*, hal. 149.

turut menjadi andil dalam terjadinya krisis tersebut. Guna pengawasan perbankan yang lebih efektif muncul suatu wacana mengenai lembaga atau otoritas mana yang sebaiknya bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap bank.

Beberapa studi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa krisis perbankan yang terjadi di berbagai belahan dunia terjadi karena kurangnya independensi lembaga pengatur dan pengawas perbankan dari berbagai tekanan dan intervensi politik dan pemerintah. Hasil studi ini mendorong menguatnya argumen bahwa pengaturan dan pengawasan bank sebaiknya memiliki independensi, baik dari pemerintah berupa intervensi politik, maupun dari dunia usaha. Independensi tersebut dimaksudkan untuk menjaga dan memelihara stabilitas sektor keuangan.⁷⁹ Faktor lain yang juga mendorong menguatnya argumen perlunya independensi pengawasan dan pengaturan bank adalah adanya kecenderungan dalam beberapa tahun terakhir untuk mengeluarkan fungsi pengawasan bank dari bank sentral dan membentuk lembaga tunggal yang independen yang mengatur dan mengawasi seluruh lembaga keuangan.⁸⁰

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Bank Indonesia mempunyai tugas dan kewenangan dalam mengatur dan mengawasi bank yang berusaha di Indonesia. Namun, bila melihat pasal 34 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, telah mengamanatkan terbentuknya suatu lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen selambatnya pada akhir tahun 2002. Mengacu kepada UUBI tahun 2004, pembentukan lembaga pengawasan diundur pelaksanaannya selambatnya menjadi akhir tahun 2010. Berdasarkan pasal ini, tampak perlunya pemisahan tugas otoritas di bidang moneter dan sistem pembayaran di satu sisi dengan fungsi pengawasan bank di sisi lainnya yang selama ini ketiganya berada di tangan Bank Indonesia.

⁷⁹ Industri perbankan mempunyai dominasi yang besar dalam sektor keuangan di Indonesia, sehingga stabilitas industri perbankan akan mempunyai andil yang sangat besar terhadap stabilitas sektor keuangan di Indonesia. Lihat Perry Warjiyo, *op. cit.*, hal. 162.

⁸⁰ Dalam *25 Core Principles for Effective Banking Supervision, Principles No. 1* bahwa “*regulation agency possess operational independence and adequate resources*”. Lihat *Ibid.*, hal. 163.

Secara historis, ide pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)⁸¹ sebenarnya adalah hasil kompromi untuk menghindari jalan buntu pembahasan undang-undang tentang Bank Indonesia oleh DPR. Pada awal pemerintahan Presiden Habibie, pemerintah mengajukan RUU tentang Bank Indonesia yang memberikan independensi kepada bank sentral. RUU ini disamping memberikan independensi tetapi juga mengeluarkan fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia. Sebagai kompromi maka disepakati bahwa lembaga yang akan menggantikan Bank Indonesia tersebut juga bertugas mengawasi lembaga keuangan⁸² lainnya. Hal ini dimaksudkan agar tidak terlihat bahwa pemisahan fungsi pengawasan tersebut adalah memangkas kewenangan bank sentral.⁸³

Dari sisi bank sentral, ada kecenderungan pendapat bahwa pengaturan dan pengawasan bank akan lebih baik dilakukan secara independen oleh bank sentral. Dalam hal ini independensi pengaturan dan pengawasan bank diharapkan akan melengkapi dan menunjang independensi bank sentral sebagai otoritas moneter. Pendapat ini didasarkan kepada kenyataan bahwa stabilitas sektor keuangan memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan stabilitas moneter. Pada sisi lainnya, banyak pula yang berpendapat bahwa bank merupakan bagian dari lembaga keuangan dan dengan alasan efisiensi, maka pengaturan dan pengawasan perbankan sebaiknya digabungkan menjadi satu dengan pengaturan dan

⁸¹ Negara-negara yang telah menerapkan OJK atau *Finansial Supervisory Agency* (FSA) antara lain adalah Inggris, Australia, Jepang, Denmark, Canada, Norwegia, Swedia, dan Korea Selatan.

⁸² Berdasar penjelasan pasal 34 UUBI, Lembaga pengawasan jasa keuangan yang akan dibentuk melakukan pengawasan tidak hanya terhadap bank saja, namun juga terhadap perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi dana pensiun, sekuritas, modal ventura, perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Semula, terdapat pemisahan antara kewenangan pengawasan (LPJK/OJK) dan kewenangan pengaturan (BI). Namun, pemisahan fungsi ini tidak tepat karena pengawasan bank meliputi kewenangan pengaturan, pengawasan, pengenaan sanksi, dan pemberian atau pencabutan izin usaha sehingga harus berada di satu tangan. Untuk selanjutnya, dalam RUU OJK dinyatakan bahwa kewenangan pengaturan dan pengawasan berada sepenuhnya dalam kewenangan OJK.

⁸³ Ide pemisahan fungsi pengawasan dari bank sentral ini datang dari Helmut Schlesinger, mantan Gubernur Bundesbank (bank sentral Jerman) yang pada waktu penyusunan RUU (kemudian menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 1999) bertindak sebagai konsultan. Mengambil pola bank sentral Jerman yang tidak mengawasi bank. Di Jerman pengawasan industri perbankan dilakukan oleh suatu badan khusus yaitu *Bundesaufsichtsamt für die Kreditwesen*. Lihat Zulkarnain Sitompul (c), "Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)," <<http://www.zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/menyambut-ojkipilar.pdf>>, diakses 5 April 2009.

pengawasan lembaga keuangan lainnya yang dilakukan oleh satu lembaga independen.⁸⁴

Keberadaan OJK dalam pengawasan bank tidaklah semudah apa yang diperintahkan oleh undang-undang. Hal ini karena kewenangan besar yang dimiliki OJK dalam mengatur dan mengawasi bank berarti dalam membentuk OJK membutuhkan sumber daya yang besar. Permasalahan yang umum terjadi pada lembaga di Indonesia terkait dengan lemahnya penerapan *good corporate governance*. Permasalahan *good corporate governance* ini tidak akan selesai dengan beralihnya kewenangan pengawasan. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahannya bukan hanya sekedar mengalihkan atau tidak mengalihkan fungsi pengawasan dari Bank Indonesia. Hal yang utama lebih terkait bagaimana fungsi pengaturan dan pengawasan agar lebih efektif dan efisien serta ketersediaan sumber daya dalam pelaksanaan pengaturan dan pengawasan.

2.2 Bank Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah dalam Sistem Perbankan Indonesia

2.2.1 Bentuk Hukum Bank

Bentuk hukum bank mengacu pada jenis bank itu sendiri. Maksudnya bentuk hukum jenis Bank Umum bentuknya bisa berbeda dengan bentuk hukum Bank Perkreditan Rakyat, tetapi juga mungkin bisa sama. Bentuk hukum bank haruslah jelas karena berkaitan dengan status kekayaan, pengesahan pendirian, pengurus yang berwenang mewakili bank serta pengelolaan dari bank tersebut. Bentuk hukum bank tidak terbatas pada bentuk perseroan terbatas saja, namun juga dimungkinkan bentuk hukum lainnya.

Bentuk hukum bank berdasarkan Pasal 21 UU Perbankan 1992, terdiri atas:

1. *Bentuk hukum suatu Bank Umum dapat berupa:*
 - a. *Perusahaan Perseroan (PERSERO)*
 - b. *Perusahaan Daerah*
 - c. *Koperasi*
 - d. *Perseroan Terbatas*
2. *Bentuk hukum suatu Bank Perkreditan Rakyat dapat berupa:*
 - a. *Perusahaan Daerah*

⁸⁴ Perry Warjiyo, *op. cit.*, hal. 163.

- b. *Koperasi*
 - c. *Perseroan Terbatas*
 - d. *Bentuk lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*
3. *Bentuk hukum dari kantor perwakilan dan kantor cabang bank yang berkedudukan di luar negeri mengikuti bentuk hukum kantor pusatnya.*

Bentuk hukum bank sebagaimana terdapat dalam UU Perbankan 1992 mengalami perubahan dengan berubahnya pengaturan perbankan dalam UU Perbankan 1998. Dalam pasal 21 UU Perbankan dinyatakan bahwa bentuk hukum bank terdiri atas:

- 1. *Bentuk hukum suatu Bank Umum dapat berupa:*
 - a. *Perseroan Terbatas*
 - b. *Koperasi*
 - c. *Perusahaan Daerah*
- 2. *Bentuk hukum suatu Bank Perkreditan Rakyat dapat berupa:*
 - a. *Perusahaan Daerah*
 - b. *Koperasi*
 - c. *Perseroan Terbatas*
 - d. *Bentuk lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*
- 3. *Bentuk hukum dari kantor perwakilan dan kantor cabang bank yang berkedudukan di luar negeri mengikuti bentuk hukum kantor pusatnya.*

Mengacu kepada UU Perbankan ini, tampak bahwa terdapat 3 (tiga) bentuk hukum bank yang berlaku baik bagi Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat. Masing-masing ketiga bentuk hukum bank ini memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lain yang akan membedakan pula dalam pelaksanaan dalam berkegiatan perbankan.

2.2.1.1 Bentuk Hukum Perseroan Terbatas

Kata 'perseroan' menunjuk kepada modalnya yang terdiri atas sero (saham). Sedangkan kata 'terbatas' menunjuk kepada tanggung jawab pemegang saham yang tidak melebihi nilai nominal saham yang diambil bagian dan dimilikinya.⁸⁵ Perseroan terbatas dapat dibedakan berdasar besarnya modal dan jumlah pemegang saham serta perolehan sahamnya menjadi PT Tertutup maupun PT Terbuka. Begitu pula dengan Bank yang berbentuk PT dapat berbentuk PT Tertutup maupun PT Terbuka.

⁸⁵ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*, cet. 3, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003), hal. 1.

Sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, pengaturan mengenai perseroan terbatas terdapat pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas serta pada Kitab Undang-undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 (selanjutnya disebut UUPT) menyebutkan bahwa,

Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Berbeda halnya dengan KUHD yang tidak secara eksplisit menyatakan bahwa PT adalah badan hukum, dalam UUPT dengan tegas dinyatakan bahwa keberadaan PT diakui sebagai badan hukum dan dianggap sebagai 'manusia'. Badan hukum adalah suatu badan yang ada karena hukum, dan memang diperlukan keberadaannya sehingga disebut sebagai *legal entity*. Oleh karena itu, maka disebut '*artificial person*' atau manusia buatan, atau '*person in law*' atau '*legal person/rechtpersoon*'.⁸⁶

Dengan status PT sebagai badan hukum, maka sejak saat itu hukum memperlakukan pemilik atau pemegang saham dan pengurus atau direksi, terpisah dari PT itu sendiri yang dikenal dengan istilah '*separate legal personality*' yaitu sebagai individu yang berdiri sendiri. Hal ini dengan sebutan *Corporate Personality*, yang esensinya adalah suatu perusahaan mempunyai personalitas atau kepribadian berbeda dari orang yang menciptakannya.⁸⁷

Dari pengertian perseroan terbatas tersebut, maka konsekuensinya:⁸⁸

⁸⁶ I.G. Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan*, cet. 7, (Jakarta: Kesaint Blanc, 2007), hal. 127.

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 131.

⁸⁸ Muhammad Djumhana, *op. cit.*, hal. 185.

1. Pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya. Namun, hal tersebut tidak berlaku apabila pemegang saham yang bersangkutan melakukan beberapa hal sebagai berikut:⁸⁹
 - a. persyaratan perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi
 - b. langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi
 - c. terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan
 - d. langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan, yang mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan.
2. Kegiatan perseroan harus sesuai dengan maksud dan tujuannya. Artinya, perseroan yang bergerak di bidang perbankan maksud dan tujuannya harus sesuai, baik dengan ketentuan yang termuat dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan maupun undang-undang perubahannya. Dengan demikian, apabila suatu perseroan terbatas akan bergerak di bidang usaha perbankan, harus menjalankan kegiatannya sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat.

Sebagai suatu badan hukum, pada prinsipnya perseroan terbatas dapat memiliki segala hak dan kewajiban yang dapat dimiliki oleh setiap orang-perorangan, dengan pengecualian hal-hal yang bersifat pribadi, yang hanya mungkin dilaksanakan oleh orang-perorangan. Guna melaksanakan segala hak dan kewajiban yang dimilikinya tersebut, ilmu hukum telah merumuskan fungsi dan tugas dari masing-masing organ perseroan

⁸⁹ Indonesia (g), *op. cit.*, pasal 3 ayat (2).

tersebut, yang berbeda satu dengan yang lainnya.⁹⁰ Organ-organ tersebut, yakni sebagai berikut:

1. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

RUPS merupakan organ perseroan yang paling tinggi dan berkuasa untuk menentukan arah dan tujuan perseroan. RUPS memiliki segala wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi dan Komisaris perseroan. RUPS mempunyai hak untuk memperoleh segala macam keterangan yang diperlukan yang berkaitan dengan kepentingan dan jalannya perseroan. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan eksklusif yang tidak dapat diserahkan kepada organ lain yang telah ditetapkan dalam UUPT dan Anggaran Dasar.⁹¹

2. Direksi

Direksi adalah organ atau alat perlengkapan badan hukum sehingga adalah personifikasi dari badan hukum itu sendiri. Direksi PT bertindak mewakili PT sebagai badan hukum.⁹² Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan dan jalannya perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan. Di dalam menjalankan tugasnya tersebut, direksi diberikan hak dan kekuasaan penuh, dengan konsekuensi bahwa setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukan oleh direksi akan dianggap dan diperlakukan sebagai tindakan dan perbuatan perseroan, sepanjang mereka bertindak sesuai dengan apa yang ditentukan dalam Anggaran Dasar Perseroan.⁹³

Direksi perseroan terdiri atas 1 (satu) orang anggota direksi atau lebih. Namun, khusus untuk perseroan yang kegiatan

⁹⁰ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *op. cit.*, hal. 77.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 78.

⁹² Nindyo Pramono, "Tanggung Jawab dan Kewajiban Pengurus PT (Bank) Menurut UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 5 No. 3* (Desember 2007): hal. 15.

⁹³ *Ibid.*, hal. 97.

usahanya berkaitan dengan menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat, perseroan yang menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat, atau Perseroan Terbuka wajib mempunyai paling sedikit 2 (dua) orang anggota direksi.⁹⁴ Oleh karena itu, untuk bank berbentuk perseroan terbatas yang merupakan penghimpun dan pengelola dana masyarakat wajib memiliki 2 (dua) orang anggota direksi.

3. Komisaris

Undang-undang Perseroan Terbatas menugaskan komisaris untuk mengawasi kebijaksanaan direksi dalam menjalankan perseroan serta memberikan nasihat kepada direksi perseroan. Pada umumnya, dalam praktek kegiatan perseroan, komisaris diberikan kewenangan untuk menyetujui atau tidak menyetujui tindakan-tindakan tertentu yang akan dilakukan oleh direksi perseroan, termasuk untuk menyetujui Laporan Tahunan yang akan disampaikan kepada pemegang saham untuk dibahas dalam RUPS Tahunan perseroan. Selain itu, membuka kemungkinan bagi komisaris untuk dalam hal-hal tertentu untuk bertindak mewakili perseroan dan bertindak untuk dan atas nama perseroan.⁹⁵

2.2.1.2 Bentuk Hukum Koperasi

Dilihat dari segi bahasa, secara umum koperasi berasal dari kata-kata Latin yaitu *Cum* yang berarti dengan, dan *Aperari* yang berarti bekerja. Dari dua kata ini, dalam bahasa Inggris dikenal istilah *Co* dan *Operation*, yang dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *Coöperatieve Vereniging* yang berarti bekerja bersama dengan orang lain untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Kata *CoOperation* kemudian diangkat menjadi istilah ekonomi sebagai Koperasi yang dibakukan

⁹⁴ Indonesia (g), *Undang-undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756, pasal 92 ayat 3 dan 4.

⁹⁵ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *op. cit.*, hal. 123.

menjadi suatu bahasa ekonomi yang dikenal dengan istilah Koperasi, yang berarti organisasi ekonomi dengan keanggotaan yang sifatnya sukarela.⁹⁶

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, menyatakan bahwa,

Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan.

Koperasi merupakan badan hukum. Subjek hukum yang telah mempunyai status sebagai suatu badan hukum, cakap untuk memiliki kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan orang perseorangan; sehingga baik pendiri maupun pengurus dari badan hukum tersebut statusnya hanya merupakan salah satu organ dari badan hukum tersebut. Semua aktivitas yang dilakukan oleh para pengurus atas nama badan hukum tersebut merupakan tanggung jawab dari badan hukum yang bersangkutan.⁹⁷ Koperasi memperoleh status badan hukum setelah akta pendiriannya disahkan oleh pemerintah.⁹⁸ Dengan statusnya sebagai suatu badan hukum, maka status hukum antara koperasi sebagai suatu organisasi dan status hukum para pendirinya sudah secara tegas terpisah.

Koperasi sebagai badan usaha berperan pula sebagai gerakan ekonomi rakyat. Karenanya, koperasi mempunyai kekhususan tersendiri dalam menjalankan kegiatan usahanya, yaitu berdasarkan prinsip koperasi yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi. Dengan demikian, anggota koperasi merupakan pemilik dan sekaligus pengguna jasa koperasi tersebut. Usaha yang dilakukan koperasi selain dikaitkan langsung dengan kepentingan anggota

⁹⁶ R. T. Sutantya Rahardja Hadhikusuma, *Hukum Koperasi Indonesia*, cet. 2, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hal. 1.

⁹⁷ Andjar Pachta W., Myra Rosana Bachtiar, dan Nadia Maulisa Benemay, *Hukum Koperasi Indonesia: Pemahaman, Regulasi, Pendirian, dan Modal Usaha*, (Jakarta: Kencana, 2005), hal. 77.

⁹⁸ Indonesia (h), *Undang-undang Tentang Perkoperasian*, UU No.25 Tahun 1992, LN No. 116 Tahun 1992, TLN No. 3502, pasal 9.

untuk meningkatkan usaha dan kesejahteraannya, juga dapat menjalankan kegiatan usaha lain termasuk dalam kegiatan perbankan sehingga koperasi mampu berperan di segala bidang kehidupan ekonomi. Dalam hal kegiatan perbankan yang berbentuk hukum koperasi ini pun tujuan utamanya, yaitu tetap menyejahterakan anggotanya sekaligus menyejahterakan masyarakat secara keseluruhan.⁹⁹

Dalam menjalankan kegiatannya, koperasi mempunyai perangkat organisasi yang terdiri dari :

1. Rapat Anggota

Rapat Anggota merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam koperasi. Rapat Anggota ini dihadiri oleh anggota yang pelaksanaannya diatur dalam Anggaran Dasar. Keputusan Rapat Anggota diambil berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Namun, terdapat pengecualian pengambilan suara berdasarkan suara terbanyak bila keputusan tidak bisa diperoleh dengan musyawarah. Rapat Anggota dilakukan paling sedikit sekali dalam 1 (satu) tahun. Namun, koperasi juga dapat melakukan Rapat Anggota Luar Biasa apabila keadaan mengharuskan adanya keputusan segera yang wewenangnya ada pada Rapat Anggota.

2. Pengurus

Pengurus dipilih dari dan oleh anggota koperasi dalam Rapat Anggota dengan masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan bertanggung jawab atas segala kegiatan pengelolaan koperasi dan usahanya kepada Rapat Anggota atau Rapat Anggota Luar Biasa. Pengurus memegang kedudukan sebagai pemegang kuasa Rapat Anggota. Dalam mengelola koperasi ini, sebagai kuasa Rapat Anggota, pengurus harus melaksanakan kegiatannya semata-mata untuk kepentingan dan kemanfaatan koperasi beserta anggotanya, sesuai keputusan Rapat Anggota.

⁹⁹ Muhammad Djumhana, *op. cit.*, hal. 188.

Sebagai perangkat organisasi dari suatu badan hukum koperasi, yang diberi kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum dan upaya-upaya hukum untuk dan atas nama badan hukum koperasi yang bersangkutan, pengurus bertanggung jawab atas perbuatannya jika terjadi risiko kerugian pada koperasi tersebut. Pengurus bertanggung jawab secara renteng maupun sendiri menanggung kerugian, jika kerugian terjadi karena tindakan yang disengaja atau akibat kelalaiannya.¹⁰⁰

Pengurus diberi kuasa untuk mengangkat tenaga pengelola yang harus mendapat persetujuan Rapat Anggota. Pengelola sebagai manajer atau direksi ini, diberi wewenang dan kuasa yang dimiliki oleh pengurus, yang besarnya ditentukan sesuai dengan kepentingan koperasi. Dengan demikian pengurus tidak lagi melaksanakan sendiri wewenang dan kuasa yang dimilikinya, karena sudah dilimpahkan pada pengelola. Sehingga tugas pengurus beralih menjadi mengawasi pengelola.¹⁰¹ Namun, pengelolaan oleh pengelola tidak mengurangi tanggung jawab Pengurus dalam Rapat Anggota atau Rapat Anggota Luar Biasa.

3. Pengawas

Pengawas dipilih dari dan oleh anggota koperasi dalam Rapat Anggota dan bertanggung jawab kepada Rapat Anggota. Pengawas bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijaksanaan dan pengelolaan koperasi serta membuat laporan tertulis tentang hasil pengawasan. Pengawas mempunyai kewenangan meneliti catatan yang ada pada koperasi dan mendapatkan segala keterangan yang diperlukan.

2.2.1.3 Bentuk Hukum Perusahaan Daerah

Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, menyatakan bahwa,

¹⁰⁰ R. T. Sutantya Rahardja Hadhikusuma, *op. cit.*, hal. 87.

¹⁰¹ *Ibid.*, hal. 88.

Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.

Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang mempunyai sifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan. Ketiga sifat tersebut untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat sepanjang tidak termasuk dalam bidang usaha yang diselenggarakan Pemerintah Pusat. Tujuan Perusahaan Daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 bahwa cabang-cabang produksi yang penting dikuasai oleh pemerintah dan dipergunakan sebesar-besarnya demi kepentingan rakyat banyak. Dalam mencapai tujuannya, Perusahaan Daerah dapat melakukan kerjasama dengan Perusahaan Negara, Koperasi, maupun swasta.

Adanya pengaturan mengenai Perusahaan Daerah ini, dilatarbelakangi oleh pelaksanaan program umum pemerintah di bidang ekonomi sebagaimana digariskan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 yang diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. I/MPRS/1960. Adanya program pemerintah kala itu terkait dengan pemberian otonomi yang riil dan luas kepada daerah dengan mengingat kemampuan daerah masing-masing. Perusahaan yang didirikan oleh daerah ini pada umumnya merupakan perusahaan yang tidak mengutamakan mencari keuntungan

semata melainkan juga guna terwujudnya fungsi sosial dari perusahaan tersebut terhadap penduduk daerah.

Prinsip otonomi daerah juga terdapat dalam pemerintahan Indonesia saat ini. Pemerintah Daerah saat ini dapat mengelola daerahnya sendiri. Adapun yang dimaksud otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁰² Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah, adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serta memelihara kesinambungan fiskal secara nasional.¹⁰³

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan keadilan.¹⁰⁴

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain; menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

¹⁰² Indonesia (i), *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437, pasal 1 angka 5.

¹⁰³ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, cet. 3, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), hal. 2.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 7.

Dengan demikian, dampak pemberian otonomi daerah ini tidak hanya terjadi pada organisasi atau administratif lembaga pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku juga pada masyarakat (publik), badan, atau lembaga swasta dalam berbagai bidang.¹⁰⁵

Melihat konsep otonomi daerah sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tampak bahwa pelaksanaan otonomi daerah tersebut juga mencakup kegiatan perekonomian. Hal ini karena guna mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, daerah memerlukan adanya sumber-sumber keuangan guna menambah penghasilan daerah. Oleh karena itu, pengembangan suatu Perusahaan Daerah sangatlah diperlukan guna pembangunan daerah pada khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya serta menciptakan kesejahteraan masyarakat daerah tersebut. Dalam hal ini, bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah memiliki peran yang sangat penting guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.

2.2.2 Pendirian Perusahaan Daerah

Perusahaan daerah dapat mendirikan bank, baik yang berbentuk bank umum maupun yang berbentuk Bank Perkreditan Rakyat. Bank Pembangunan Daerah (BPD) merupakan bank-bank milik pemerintah daerah yang pengaturannya mengacu pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok BPD. Setelah lahirnya UU Perbankan 1992, maka dasar pendirian dari bentuk hukum Bank Pembangunan Daerah tersebut harus disesuaikan dengan ketentuan bentuk hukum yang berlaku pada UU Perbankan 1992.

Berdasar UU Perbankan 1992 ini, BPD diwajibkan untuk menyesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Daerah. Sehubungan dengan penyesuaian bentuk hukum BPD tersebut, maka lahir Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Peraturan Pendirian Bank Pembangunan Daerah dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. UU

¹⁰⁵ *Ibid.*, hal. 76.

Perbankan 1998, juga menganut bentuk hukum yang hampir sama dengan UU Perbankan 1992.

Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1992 menyatakan bahwa,

Bank yang didirikan dengan peraturan daerah atas kuasa Undang-undang Nomor 13 Tahun 1962 disesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri ini.

Penyesuaian peraturan pendirian dan perubahan bentuk hukum bank menjadi perusahaan daerah ditetapkan dengan peraturan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Dalam kedua UU Perbankan ini, tetap mengenal adanya Perusahaan Daerah sebagai bentuk hukum dari suatu bank. Sehingga pengaturan terhadap bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah mengacu kepada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (selanjutnya disebut UUPD) serta UU Perbankan yang berlaku saat ini.

Perusahaan Daerah merupakan perusahaan yang didirikan dengan Peraturan Daerah (Perda) atas kuasa UUPD. Adapun yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.¹⁰⁶ Berdasar Pasal 4 ayat (2) dan (3) UUPD, Perusahaan Daerah ini merupakan badan hukum yang kedudukannya diperoleh dengan berlakunya Perda tersebut setelah mendapat pengesahan instansi atasan.

Pada pasal 7 UUPD, modal Perusahaan Daerah terdiri baik seluruhnya atau sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Modal Perusahaan Daerah yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan satu daerah yang dipisahkan tidak terdiri atas saham-saham. Apabila modal Perusahaan Daerah terdiri atas kekayaan beberapa daerah yang dipisahkan maka modal tersebut terdiri atas saham-saham. Selain itu, modal Perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan terdiri atas saham-saham.

¹⁰⁶ Indonesia (j), *Undang-undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389, pasal 1 angka 7.

Saham-saham Perusahaan Daerah berdasar pasal 8 UUPD, terdiri atas saham-saham prioritas dan saham-saham biasa. Khusus untuk saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh daerah. Sedangkan saham-saham biasa selain dapat dimiliki oleh daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan Undang-undang Indonesia dan yang pesertanya terdiri dari warga negara Indonesia. Pasal 9 dan 10 UUPD menyatakan bahwa saham-saham ini dikeluarkan atas nama, dapat dipindahtangankan dengan pengecualian bahwa saham prioritas hanya dapat dipindahtangankan kepada daerah, serta setiap saham berhak atas satu suara.

Dengan adanya program rekapitalisasi perbankan, maka ada beberapa bank yang dimiliki oleh pemerintah daerah ikut dalam program tersebut hingga kepemilikannya mengalami perubahan. Semula seluruhnya milik pemerintah daerah. Namun, karena bank tersebut mengikuti program rekapitalisasi, terjadi perubahan kepemilikan sebagai akibat penyertaan modal dari negara (pemerintah pusat) melalui program rekapitalisasi dalam rangka penyehatan perbankan nasional tersebut. Dengan demikian, pemiliknya adalah pemerintah daerah dan atau negara (pemerintah pusat). Adanya perubahan demikian telah diatur pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1999 yang mengubah pasal 6 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1992.¹⁰⁷

Saham-saham negara (pemerintah pusat) yang dimiliki melalui program rekapitalisasi tersebut selanjutnya dilakukan divestasi sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1999. Prinsip divestasi ini merupakan kebalikan dari proses rekapitalisasi. Hasil dari divestasi ini oleh negara selanjutnya akan digunakan untuk membeli kembali seluruh obligasi rekapitalisasi. Proses divestasi tersebut diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 211/KMK/06/2002 tentang Divestasi Saham Negara dalam Rangka Penyertaan Modal Negara pada Bank Pembangunan Daerah Peserta Program Rekapitalisasi.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Muhammad Djumhana, *op. cit.*, hal. 190.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hal. 191.

2.2.3 Kepengurusan dan Pengelolaan Perusahaan Daerah

Tentunya sebagai suatu badan hukum sebagaimana perseroan terbatas, suatu Perusahaan Daerah harus mempunyai organ-organ guna mengurus hak dan kewajiban serta mencapai tujuan. Adapun organ-organ dalam suatu Perusahaan Daerah yakni sebagai berikut:

1. Direksi

Sebagaimana layaknya suatu badan hukum, direksi memiliki peran yang sangat penting dalam mengelola dan mengurus Perusahaan Daerah. Pada pasal 11 UUPD disebutkan bahwa Perusahaan Daerah dipimpin oleh suatu direksi yang jumlah anggota dan susunannya ditetapkan dalam peraturan pendiriannya. Anggota direksi adalah WNI yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah setelah mendengar pertimbangan DPRD dari daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah bagi Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Khusus bagi Perusahaan Daerah yang modalnya untuk sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan diperlukan atas usul pemegang saham/saham prioritas.

Pengangkatan ini berlaku maksimal selama 4 (empat) tahun. Berdasar pasal 12 UUPD, kepengurusan direksi berhenti karena meninggal dunia atau diberhentikan oleh Kepala Daerah yang mengangkatnya dikarenakan permintaan sendiri, berakhirnya masa jabatan, tindakan yang merugikan Perusahaan Daerah, serta tindakan yang bertentangan dengan kepentingan daerah maupun negara. Pemberhentian karena tindakan yang merugikan dan bertentangan, dilakukan setelah permufakatan antara pemegang saham/saham prioritas.

Pasal 13 UUPD menyatakan bahwa antara anggota direksi tidak boleh ada hubungan keluarga sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus maupun garis kesamping termasuk menantu dan ipar, kecuali jika untuk kepentingan perusahaan diizinkan oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas. Selain itu, anggota direksi tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi secara langsung maupun tidak langsung pada

perusahaan lainnya yang juga berusaha dan bertujuan mencari laba. Anggota direksi juga tidak boleh merangkap jabatan lain, terkecuali diizinkan oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas. Hal ini tentunya bertujuan untuk mencegah adanya benturan kepentingan.

Direksi dalam menjalankan tugasnya meliputi tugas internal maupun eksternal. Adapun tugas direksi keluar berdasarkan pasal 14 UUPD yakni mewakili Perusahaan Daerah di dalam maupun di luar pengadilan. Direksi juga dapat menyerahkan kekuasaan mewakili tersebut kepada seorang anggota direksi yang khusus ditunjuk untuk itu atau kepada seorang/beberapa orang pengawas Perusahaan Daerah, baik sendiri maupun bersama-sama, atau kepada orang/badan lain.

Tugas internal direksi sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UUPD yakni menentukan kebijaksanaan dalam pimpinan Perusahaan Daerah. Selain itu, direksi juga mengurus dan menguasai kekayaan Perusahaan Daerah. Direksi juga mempunyai kewenangan menetapkan peraturan mengenai tata tertib dan cara menjalankan pekerjaan direksi agar dapat menjalankan tugas dan kewajiban dengan baik. Kekuasaan direksi ini dibatasi oleh peraturan pendirian Perusahaan Daerah tersebut.

2. Rapat Pemegang Saham (RPS)

Adanya RPS juga menduduki peranan yang penting dalam Perusahaan Daerah. Berdasar pasal 18 UUPD, tata tertib RPS/saham prioritas dan RUPS (prioritas dan biasa) diatur dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah. Keputusan dalam RPS/saham prioritas dan RUPS (prioritas dan biasa) ini diambil dengan kata mufakat. Bila kata mufakat ini tidak tercapai, maka pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah disampaikan kepada Kepala Daerah dari daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah tersebut. Selanjutnya, Kepala Daerah akan mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat termaksud.

Dalam menjalankan Perusahaan Daerah diadakan pengawasan terhadap kinerja direksi dalam menjalankan tugasnya. Berdasar pasal 19 UUPD dinyatakan

bahwa pengawasan direksi dilakukan oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas atau badan yang ditunjuk. Tujuan pengawasan guna menilai apakah tugas yang dipercayakan kepada direksi dalam menjalankan pimpinan cara mengurus dan menguasai perusahaan telah sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh para pemilik/pemegang saham. Pengawasan yang baik diharapkan dapat mendorong Perusahaan Daerah dalam mewujudkan tujuannya serta dapat menghindari terjadinya kerugian.

2.2.4 Pembubaran dan Likuidasi Perusahaan Daerah

Pembubaran Perusahaan Daerah serta penunjukan likuidator ditetapkan oleh Peraturan Daerah (Perda) dari daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah dan berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan. Dalam hal terjadi likuidasi, maka daerah bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pihak ketiga apabila kerugian tersebut disebabkan oleh karena neraca dan perhitungan laba rugi yang telah disahkan tidak menggambarkan keadaan perusahaan yang sebenarnya.¹⁰⁹ Adanya keharusan pembubaran dengan Peraturan Daerah (Perda) ini didasarkan pada pendirian Perusahaan Daerah yang didirikan dengan Peraturan Daerah serta kepentingan pihak ketiga cukup terjamin dengan adanya jaminan daerah terhadap kerugian pihak ketiga.¹¹⁰

Selanjutnya semua kekayaan Perusahaan Daerah setelah dilikuidasi akan dibagi menurut perimbangan nilai nominal saham-saham. Pertanggungjawaban likuidasi dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah dan yang memberikan pembebasan tanggung jawab tentang pekerjaan yang telah diselesaikannya.¹¹¹ Dengan dilakukan pembubaran Perusahaan Daerah dan dilakukan likuidasi maka Perusahaan Daerah tersebut menjadi berakhir secara hukum.

¹⁰⁹ Indonesia (d), *op. cit.*, pasal 29 ayat (1) dan (4).

¹¹⁰ *Ibid.*, penjelasan pasal 29.

¹¹¹ *Ibid.*, pasal 29 ayat (2) dan (3).

BAB 3

LIKUIDASI BANK

3.1 Tinjauan Umum Likuidasi Bank

3.1.1 Pengertian Likuidasi Bank

Menurut Kamus Perbankan,

“Likuidasi adalah pembubaran perusahaan dengan penjualan harta perusahaan, penagihan piutang, dan pelunasan utang serta penyelesaian sisa harta atau utang antara para pemilik.”¹¹²

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,

“Likuidasi adalah proses dan membubarkan perusahaan sebagai badan hukum yang meliputi pembayaran kewajiban kepada para kreditor dan pembagian harta yang tersisa kepada para pemegang saham (persero).”¹¹³

Menurut Dictionary of Banking,

“Liquidation:

- 1. conversion of assets into cash or inventory into accounts receivable to meet current obligations and service long-term debt of an organization when an obligation is paid off it is said to be liquidated.*
- 2. termination of a business by selling its assets and distributing the proceeds to meet current liabilities and claims of creditors. Debts are paid in order of priority and remaining assets distributed on a pro rata basis to owner or shareholders.*
- 3. closing out a long position or a short position.”¹¹⁴*

Menurut Black’s Law Dictionary,

“Liquidation:

- 1. the act of determining by agreement or by litigation the exact amount of something (as a debt or damages) that before was uncertain.*
- 2. the act of settling a debt by payment or other satisfaction.*
- 3. the act or process of converting assets into cash, especially to settle debts.”¹¹⁵*

¹¹² Tim Penyusun Kamus Perbankan Indonesia, *Kamus Perbankan*, (Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1980), hal. 77.

¹¹³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1988), hal. 523.

¹¹⁴ Thomas Fitch, *op. cit.*, hal. 356.

¹¹⁵ Bryan A. Garner, *op. cit.*, hal. 950.

Menurut Encyclopedia of Banking and Finance,

“The termination or winding up of a business by the conversion of its assets into cash and distribution of the proceeds, first to the creditors in their order of preference and the remainder, if any, to the owners in proportion to their holdings.”

Menurut Pasal 1 angka 12 Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 02/PLPS/2008 tentang Likuidasi Bank,

“Likuidasi Bank adalah tindakan penyelesaian seluruh aset dan kewajiban bank sebagai akibat pencabutan izin usaha dan pembubaran badan hukum Bank.”

Menurut Soekardono,

“Likuidasi yaitu segala usaha pengakhiran yang terdiri dari pemberesan dan pembagian.”¹¹⁶

Menurut Racmadi Usman,

“Pengertian likuidasi tidak terbatas pada pencabutan izin usaha bank, tetapi lebih luas lagi termasuk tindakan pembubaran (outbinding) badan hukum bank dan penyelesaian atau pemberesan (verifying) seluruh hak dan kewajiban bank sebagai akibat dibubarkannya badan hukum bank tersebut.”¹¹⁷

Menurut Sutan Remy Sjahdeni,

“Likuidasi ialah tindakan pemberesan terhadap harta kekayaan atau aset (aktiva) dan kewajiban-kewajiban (pasiva) suatu perusahaan sebagai tindak lanjut dari bubarnya perusahaan.”¹¹⁸

Menurut Zainal Asikin,

“Likuidasi adalah suatu tindakan untuk membubarkan suatu perusahaan atau badan hukum.”¹¹⁹

¹¹⁶ Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, cet. 4, (Jakarta: CV Rajawali, 1981), hal. 64.

¹¹⁷ Rachmadi Usman, *op. cit.*, hal. 167.

¹¹⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Likuidasi Bank: Akibatnya dan Perlindungan Hukum Bagi Para Nasabah Penyimpan Dana*, tanpa tahun, hal. 1.

¹¹⁹ Zainal Asikin, *Pokok-Pokok Hukum Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995), hal. 79.

Jika kita lihat pada literatur hukum perseroan yang berlaku di kalangan negara yang menganut sistem Anglo Saxon memang dikenal adanya istilah *dissolution, winding up, dan liquidation*.¹²⁰

Menurut (Barron's) Law Dictionary dari Steven H. Gifis :

“Dissolution in the law of corporations, the end of the legal existence of a corporation. It is a termination in any manner, whether by expiration of charter, decree of court, act of legislature or other means.”

“Voluntary dissolution occurs where the proposal to dissolve is initiated by the corporation's board of directors and usually requires approval by a majority of voting shares.”

“Involuntary dissolution occurs upon the granting of a petition presented to the court by a specified percentage of shareholders, on grounds which have been defined by statute.”

“After the filing of a certificate of dissolution with the secretary of the state the corporation is technically dissolved but the powers of the corporation and its directors continue to wind up the affairs of the corporation.”

“The right to dissolve a corporation without its consent belongs exclusively to the state.”

“De facto dissolution occurs when a corporation suspends all its operations due to insolvency of other reasons, and goes into liquidation without availing itself of the statutory procedure provided for that purpose. A dissolution by any other means is a dissolution by law.”

Sedangkan yang dinamakan Winding Up adalah¹²¹

“The process of liquidating a corporation or partnership. It involves the process of collecting assets, paying the expenses involved, satisfying the creditor's claim and distributing whatever is left-the net assets, usually in cash but possibly in kind, first to any preferred shareholders according to their liquidation preferences and rights, then to any other shareholders with (more) than normal liquidation rights, and finally pro rata among the rest of the shareholders.”

Selanjutnya dikatakan bahwa:

“Liquidation procedures are usually prescribed and regulated by states. Partial liquidation is possible, in which case the corporation would not be

¹²⁰ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *op. cit.*, hal. 163.

¹²¹ *Ibid.*, hal. 164.

dissolved. Liquidation is generally to be distinguished from dissolution, which refers to the termination of the legal life of the corporation or partnership.”

“Liquidate is often used simply to mean ‘to pay’.”

Di dalam Oxford Dictionary of Law, istilah Winding Up disejajarkan dengan liquidation dimana dikatakan:¹²²

“Winding up –liquidation a procedure by which a company can be dissolved. It may be instigated by members or creditors of the company (voluntary winding up) or by order of the court (compulsory winding up by the court). In both cases the process involves the appointment of a liquidator to assume control of the company from its directors. He collects the assets, pays the debts, and distributed any surplus to company members in accordance with their rights.

Bila melihat berbagai pengertian mengenai likuidasi sebagaimana telah dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa likuidasi merupakan suatu proses yang diawali dengan pencabutan izin usaha dari suatu perusahaan atau bank, dilanjutkan dengan pernyataan pembubaran (*outbinding*) yang selanjutnya diikuti dengan tindakan penyelesaian atau pemberesan (*vereffening*) seluruh hak dan kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tampak bahwa likuidasi mencakup lembaga pembubaran dan pemberesan. Tindakan penyelesaian atau pemberesan ini meliputi penjualan harta perusahaan, penagihan piutang, dan pelunasan utang serta penyelesaian sisa harta atau utang di antara pemilik perusahaan atau bank.

Pernyataan pembubaran ini tidak berarti bahwa keberadaan perusahaan atau bank tersebut berakhir. Eksistensi perusahaan atau bank tersebut secara yuridis masih ada tetapi dalam status likuidasi. Hak dan kewajiban yang dimiliki bersifat terbatas yakni khusus untuk membereskan hak dan kewajiban terhadap para kreditur. Dalam hukum Anglo Saxon, pembubaran perseroan mengacu kepada *dissolution*. Sedangkan likuidasi mengacu kepada *winding up* atau *liquidation*.

¹²² *Ibid.*, hal. 165.

3.1.2 Dasar Hukum Likuidasi Bank

1. Pasal 37 ayat (2)b dan (3) UU Perbankan

Menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk menyelenggarakan RUPS guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk Tim Likuidasi. Bila direksi bank tidak menyelenggarakan RUPS, maka pimpinan Bank Indonesia meminta kepada Pengadilan mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran badan hukum bank, penunjukan Tim Likuidasi, dan perintah pelaksanaan likuidasi.¹²³

2. Pasal 33 dan 26 UUBI

Dalam hal keadaan suatu bank menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Perbankan yang berlaku. Tindakan ini berkaitan dengan kewenangan BI di bidang perizinan yakni mencabut izin usaha bank. Selanjutnya, UU Perbankan memerintahkan untuk dilakukan proses likuidasi bank.

3. Pasal 5 ayat (1) dan 13 PBI Nomor 10/27/PBI/2008 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank

Dalam hal Bank Indonesia menilai suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya maka bank tersebut ditempatkan dalam pengawasan khusus Bank Indonesia. Bank yang berada dalam pengawasan khusus dan tidak dapat membaik kondisinya maka akan dilakukan pencabutan izin usaha oleh Bank Indonesia.

4. Pasal 9 dan 43 UU LPS

Bank sebagai peserta penjaminan wajib bersedia untuk melepaskan dan menyerahkan kepada LPS segala hak, kepemilikan, kepengurusan, dan atau kepentingan apabila bank menjadi bank gagal dan diputuskan

¹²³ Dengan keberlakuan UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan maka pembubaran badan hukum bank dan pembentukan Tim Likuidasi dilakukan oleh LPS.

diselamatkan atau dilikuidasi. LPS memutuskan pembubaran badan hukum bank, membentuk tim likuidasi, dan menyatakan status bank sebagai bank dalam likuidasi.

8. Pasal 46 dan 49 UU LPS

Pelaksanaan likuidasi bank dilakukan oleh Tim Likuidasi sehingga tanggung jawab dan kepengurusan bank dalam likuidasi dilaksanakan oleh Tim Likuidasi. Tim Likuidasi berwenang mewakili bank dalam likuidasi dalam segala hal berkaitan dengan penyelesaian hak dan kewajiban bank tersebut. Pengawasan atas pelaksanaan likuidasi bank dilakukan oleh LPS.

9. Pasal 3 dan 6 PLPS Nomor 02/PLPS/2008

Terhitung sejak izin usaha suatu bank dicabut, LPS mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS dalam rangka likuidasi bank. Dengan diambil alihnya hak dan wewenang RUPS, LPS segera memutuskan pembubaran badan hukum bank, pembentukan Tim Likuidasi, penetapan status bank sebagai “Bank Dalam Likuidasi”, dan penonaktifan seluruh direksi dan dewan komisaris.

3.1.3 Maksud dan Tujuan Likuidasi Bank

Maksud dan tujuan dilakukannya tindakan likuidasi atas suatu bank yang mengalami kesulitan usaha, adalah:¹²⁴

1. Menjaga stabilitas sistem perbankan nasional

Terdapatnya bank yang mengalami kesulitan usaha akan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan, mengingat bank adalah lembaga kepercayaan. Terjadinya krisis kepercayaan masyarakat pada salah satu bank dapat mengakibatkan terjadinya penarikan dana secara besar-besaran oleh masyarakat pada bank yang bersangkutan (*rush*) sehingga dapat berdampak negatif pada dunia perbankan secara keseluruhan (*domino effect*).

2. Melindungi kepentingan masyarakat penyimpan dana

¹²⁴ Marulak Pardede, *Likuidasi Bank dan Perlindungan Nasabah*, cet. 1 (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998), hal. 51.

Likuidasi terhadap bank yang mengalami kesulitan usaha merupakan alternatif terakhir untuk menghindari terjadinya kerugian yang lebih besar bagi masyarakat penyimpan dana. Apabila bank yang ‘sakit’ tetap dibiarkan beroperasi, maka dikhawatirkan akan memperburuk keadaan bank tersebut mengembalikan dana masyarakat akan menjadi semakin kecil. Bank-bank yang tidak sehat (tidak menghasilkan keuntungan) hanya akan memberikan insentif kepada pengelola dan pemilik bank untuk mengambil keuntungan sepihak.¹²⁵ Pencabutan izin usaha bank dan proses likuidasi yang cepat merupakan bukti ketegasan regulator sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan secara keseluruhan. Sebaliknya membiarkan bank bermasalah terus beroperasi merupakan indikasi lemahnya regulator yang dibaca masyarakat sebagai tanda-tanda lemahnya seluruh sistem perbankan.¹²⁶

3.1.4 Prosedur Likuidasi Bank

3.1.4.1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

LPS selain mempunyai fungsi menjamin simpanan nasabah penyimpan berupa merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan serta melaksanakan penjaminan simpanan. Selain itu juga turut memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya berupa merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan; merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan penyelesaian bank gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; serta melaksanakan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik.¹²⁷

LPS menerima pemberitahuan dari LPP mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan. LPS melakukan penyelesaian bank gagal yang

¹²⁵ I Putu Gede Ary Suta dan Soebowo Musa, *Membedah Krisis Perbankan*, (Jakarta: Yayasan Sad Satria Bhakti, 2003), hal. 60.

¹²⁶ Zulkarnain Sitompul (d), “Likuidasi BDB dan Efektifitas Pengawasan Bank,” <<http://www.zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/likuidasi-bdbpilar.pdf>>, diakses 6 April 2009.

¹²⁷ Indonesia (a), *op.cit.*, pasal 4 dan 5 ayat (2).

tidak berdampak sistemik setelah LPP atau Komite Koordinasi menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS. Penyelesaian ini dilakukan dengan melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan terhadap bank gagal dimaksud. Keputusan menyelamatkan atau tidak ini didasarkan pada perkiraan biaya penyelamatan dan perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan dimaksud. LPS juga melakukan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik setelah Komite Koordinasi menyerahkan penanganannya kepada LPS. Penanganan bank gagal ini dilakukan dengan melakukan penyelamatan yang mengikutsertakan pemegang saham lama atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama.¹²⁸

1. Penyelesaian Penanganan Bank Gagal yang Tidak Berdampak Sistemik¹²⁹

LPS menetapkan untuk menyelamatkan bank gagal yang tidak berdampak sistemik jika dipenuhi persyaratan sebagai berikut:¹³⁰

1. Perkiraan biaya penyelamatan secara signifikan lebih rendah dari perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan bank dimaksud
2. Setelah diselamatkan, bank masih menunjukkan prospek usaha yang baik
3. Ada pernyataan dari RUPS bank sekurang-kurangnya memuat kesediaan untuk menyerahkan hak dan wewenang RUPS kepada LPS, menyerahkan kepengurusan bank kepada LPS, dan tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan tidak berhasil sepanjang melakukan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan
4. Bank menyerahkan kepada LPS dokumen mengenai penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia, data keuangan nasabah debitur, struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 (tiga) tahun terakhir, dan informasi lain yang terkait aset, kewajiban, dan permodalan bank.

¹²⁸ *Ibid.*, pasal 21 dan 22.

¹²⁹ Pengaturan lebih rinci terdapat dalam Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 002/PLPS/2007 tentang Perubahan Pengaturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik

¹³⁰ *Ibid.*, pasal 24.

Setelah persyaratan tersebut dipenuhi, RUPS menyerahkan segala hak dan wewenangnya kepada LPS. Setelah RUPS menyerahkan hak dan wewenang ini, LPS dapat melakukan tindakan sebagai berikut :¹³¹

1. Menguasai, mengelola, dan melakukan tindakan kepemilikan atas aset milik atau yang menjadi hak-hak bank dan/atau kewajiban bank
2. Melakukan penyertaan modal sementara
3. Menjual atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan nasabah debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan nasabah kreditur
4. Mengalihkan manajemen bank kepada pihak lain
5. Melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain
6. Melakukan pengalihan kepemilikan bank
7. Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah kontrak bank yang mengikat bank dengan pihak ketiga, yang menurut LPS merugikan bank.

Seluruh biaya penyelamatan bank yang dikeluarkan oleh LPS menjadi penyertaan modal sementara LPS pada bank.¹³² Dalam hal ekuitas bank bernilai positif pada saat penyerahan kepada LPS, LPS dan pemegang saham membuat perjanjian yang mengatur penggunaan hasil penjualan saham bank setelah penyelamatan. Dalam hal ekuitas bank bernilai nol atau negatif maka pemegang saham lama tidak memiliki hak atas hasil penjualan saham bank setelah penyelamatan.¹³³ Selanjutnya setelah hak dan wewenang diserahkan kepada LPS, LPS wajib menjual seluruh saham yang diselamatkan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali dengan masing-masing perpanjangan selama 1 (satu) tahun. Namun, bila tidak dapat diwujudkan tingkat pengembalian yang optimal, maka LPS menjual saham bank dalam waktu 1 (satu) tahun berikutnya.¹³⁴

¹³¹ *Ibid.*, pasal 26.

¹³² *Ibid.*, pasal 27.

¹³³ *Ibid.*, pasal 28.

¹³⁴ *Ibid.*, pasal 30.

Dalam hal tidak terpenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 atau LPS memutuskan untuk tidak melanjutkan proses penyelamatan, maka LPS meminta pencabutan izin usaha bank dimaksud sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya LPS melaksanakan pembayaran klaim penjaminan kepada nasabah penyimpanan bank yang dicabut izin usahanya.¹³⁵

:

2. Penyelesaian Penanganan Bank Gagal yang Berdampak Sistemik¹³⁶

Penanganan bank gagal yang berdampak sistemik dilakukan oleh LPS dengan mengikutsertakan pemegang saham (*open bank assistance*).¹³⁷

Penanganan bank gagal ini hanya dapat dilakukan apabila :¹³⁸

1. Pemegang saham bank gagal telah menyetor modal sekurang-kurangnya 20% dari perkiraan biaya penanganan
2. Ada pernyataan dari RUPS bank yang sekurang-kurangnya memuat kesediaan untuk menyerahkan kepada LPS hak dan wewenang RUPS, menyerahkan kepada LPS kepengurusan bank, dan tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS dalam hal proses penanganan tidak berhasil sepanjang telah melaksanakan tugas sesuai peraturan perundang-undangan
3. Bank menyerahkan kepada LPS dokumen mengenai penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia, data keuangan nasabah debitur, struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 (tiga) tahun terakhir, dan informasi lain terkait dengan aset, kewajiban, dan permodalan bank.

Bila persyaratan tersebut di atas dipenuhi, terhitung sejak LPS menetapkan melakukan penanganan bank gagal maka pemegang saham dan pengurus bank melepaskan dan menyerahkan kepada LPS segala hak, kepemilikan, kepengurusan dan/atau kepentingan lain pada bank dimaksud dan pemegang saham dan pengurus bank tidak dapat menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS dalam hal

¹³⁵ *Ibid.*, pasal 31.

¹³⁶ Pengaturan lebih rinci terdapat dalam Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 3/PLPS/2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 5/PLPS/2006 tentang Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik.

¹³⁷ *Ibid.*, pasal 32.

¹³⁸ *Ibid.*, pasal 33 ayat (1).

proses penanganan tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹³⁹

Dalam hal ekuitas bank bernilai positif setelah pemegang saham lama melakukan penyertaan modal sementara, LPS dan pemegang saham membuat perjanjian yang mengatur penggunaan hasil penjualan saham bank. Dalam hal ekuitas bank bernilai nol atau negatif setelah pemegang saham lama melakukan penyertaan modal, maka pemegang saham lama tidak memiliki hak atas hasil penjualan saham bank.¹⁴⁰

LPS wajib menjual seluruh saham bank dalam penanganan paling lama 3 (tiga) tahun sejak penyerahan hak, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan bank kepada LPS secara terbuka dengan mempertimbangkan tingkat pengembalian yang optimal bagi LPS paling sedikit sebesar seluruh penempatan modal sementara yang dikeluarkan oleh LPS. Bila tingkat pengembalian optimal tidak dapat diwujudkan dalam jangka waktu dapat diperpanjang sebanyak 2 (dua) kali dengan masing-masing perpanjangan selama 1 (satu) tahun. Bila tidak dapat diwujudkan lagi dalam jangka waktu perpanjangan, LPS menjual saham bank dalam jangka waktu 1 (satu) tahun berikutnya.¹⁴¹

Dalam hal penanganan bank gagal sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 tidak dapat dilakukan, LPS melakukan penanganan bank gagal dimaksud tanpa mengikutsertakan pemegang saham.¹⁴² Terhitung sejak LPS menetapkan untuk melakukan penanganan bank gagal tanpa mengikutsertakan pemegang saham, maka LPS mengambil alih segala hak dan wewenang RUPS, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan lain pada bank yang dimaksud. Selain itu, pemegang saham dan pengurus bank tidak dapat menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk oleh LPS dalam hal penanganan tidak berhasil sepanjang melakukan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴³

¹³⁹ *Ibid.*, pasal 34.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pasal 35.

¹⁴¹ *Ibid.*, pasal 38.

¹⁴² *Ibid.*, pasal 39.

¹⁴³ *Ibid.*, pasal 40.

Setelah mengambil alih segala hak dan wewenang RUPS, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan lain, LPS dapat melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam pasal 26. Seluruh biaya penanganan bank gagal yang dikeluarkan oleh LPS menjadi penyertaan modal sementara pada LPS pada bank. LPS wajib menjual seluruh saham bank dalam penanganan paling lama 3 (tiga) tahun sejak dimulainya penanganan bank gagal dengan mempertimbangkan tingkat pengembalian optimal bagi LPS. Bila tingkat pengembalian yang optimal tidak dapat diwujudkan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun, dapat diperpanjang sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali dengan masing-masing perpanjangan selama 1 (satu) tahun. Namun, bila tidak dapat diwujudkan lagi, maka LPS menjual saham bank dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.

Dalam hal ekuitas bank bernilai positif pada saat penyerahan kepada LPS, maka dalam rangka penggunaan hasil penjualan saham bank dengan urutan pengembalian seluruh biaya penyelamatan yang telah dikeluarkan LPS dilanjutkan pengembalian kepada pemegang saham lama sebesar ekuitas pada saat penyerahan. Sedangkan bila ekuitas bank bernilai nol atau negatif, pemegang saham lama tidak memiliki hak atas hasil penjualan saham bank setelah penanganan.¹⁴⁴

3. Likuidasi Bank Gagal oleh LPS

Dalam rangka melakukan likuidasi bank gagal yang dicabut izin usahanya, LPS melakukan tindakan sebagai berikut:¹⁴⁵

1. Melakukan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2)¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Ibid.*, pasal 42.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pasal 43.

¹⁴⁶ Berdasarkan pasal 6 ayat (2), LPS dalam melakukan penyelesaian dan penanganan bank gagal dengan kewenangan mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS; menguasai dan mengelola aset dan kewajiban Bank Gagal yang diselamatkan; meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat Bank Gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank; dan menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur. Lihat *Ibid.*, pasal 6 ayat (2).

2. Memberikan talangan untuk pembayaran gaji pegawai yang terutang dan talangan pesangon pegawai sebesar jumlah minimum pesangon sebagaimana diatur dalam perundang-undangan
3. Melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka pengamanan aset bank sebelum proses likuidasi dimulai
4. Memutuskan pembubaran badan hukum bank, membentuk tim likuidasi, dan menyatakan status bank sebagai bank dalam likuidasi.¹⁴⁷

Anggota Tim Likuidasi sebanyak-banyaknya berjumlah 9 (sembilan) orang. Dalam hal diperlukan, salah satu anggota direksi, dewan komisaris, atau pemegang saham lama dapat ditunjuk sebagai anggota Tim Likuidasi.¹⁴⁸ Keputusan pembubaran badan hukum bank ini wajib didaftarkan dalam Daftar Perusahaan dan di Panitera Pengadilan Negeri meliputi kedudukan bank bersangkutan, diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan 2 (dua) surat kabar harian berperedaran luas, dan diberitahukan kepada instansi yang berwenang. Pengumuman ini memuat pula pernyataan bahwa saluran aset bank dalam likuidasi berada dalam tanggung jawab dan pengurusan Tim Likuidasi.¹⁴⁹

Sejak adanya pengumuman pembubaran badan hukum bank ini, maka tanggung jawab dan kepengurusan bank dalam likuidasi dilakukan oleh Tim Likuidasi. Dalam melaksanakan tugasnya, Tim Likuidasi berwenang mewakili bank dalam likuidasi dalam segala hal berkaitan dengan penyelesaian hak dan kewajiban bank tersebut.¹⁵⁰ Sejak terbentuknya Tim Likuidasi, direksi dan dewan

¹⁴⁷ Sebelumnya dalam PP Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank, direksi bank yang dicabut izin usahanya menyelenggarakan RUPS untuk memutuskan pembubaran badan hukum bank dan pembentukan Tim Likuidasi selambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal pencabutan izin usaha. Apabila RUPS tidak dapat diselenggarakan atau tidak berhasil memutuskan pembubaran badan hukum bank dan pembentukan Tim Likuidasi, pimpinan Bank Indonesia meminta kepada pengadilan mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran badan hukum bank, penunjukan Tim Likuidasi, perintah pelaksanaan likuidasi, dan perintah agar Tim Likuidasi mempertanggungjawabkan pelaksanaan likuidasi kepada Bank Indonesia. Lihat Indonesia (k), *Peraturan Pemerintah Tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank*, PP Nomor 25 Tahun 1999, LN No. 52 Tahun 1999, TLN No. 3831, pasal 5 ayat (1) dan 6.

¹⁴⁸ Indonesia (a), *op.cit.*, pasal 44.

¹⁴⁹ *Ibid.*, pasal 45.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pasal 46.

komisaris bank dalam likuidasi menjadi non aktif dan berkewajiban untuk setiap saat membantu memberikan segala data dan informasi yang diperlukan oleh Tim Likuidasi dan dilarang menghambat proses likuidasi langsung maupun tidak langsung.¹⁵¹

Pelaksanaan likuidasi bank oleh Tim Likuidasi ini wajib diselesaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal pembentukan Tim Likuidasi dan dapat diperpanjang oleh LPS paling banyak 2 (dua) kali masing-masing paling lama 1 (satu) tahun.¹⁵² Pengawasan atas pelaksanaan likuidasi bank dilakukan oleh LPS.¹⁵³ Dalam hal terdapat sengketa dalam proses likuidasi maka sengketa tersebut diselesaikan melalui Pengadilan Niaga.

Tim Likuidasi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya baik sendiri-sendiri atau bersama-sama dilarang melakukan tindakan untuk keuntungan diri sendiri atau pihak lain yang tidak berhak dan bertanggung jawab secara pribadi apabila melanggar. Bila menurut LPS anggota tim likuidasi tidak menjalankan tugas dengan baik dan/atau melakukan pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan, LPS memberhentikan yang bersangkutan dan menunjuk penggantinya.¹⁵⁴ Dalam rangka kepentingan aset atau kewajiban bank dalam likuidasi, Tim Likuidasi dapat meminta pembatalan kepada Pengadilan Niaga atas segala perbuatan hukum bank yang mengakibatkan berkurangnya aset atau bertambahnya kewajiban bank yang dilakukan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun

¹⁵¹ *Ibid.*, pasal 47.

¹⁵² Sebelumnya dalam PP Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank, pelaksanaan likuidasi bank wajib diselesaikan dalam jangka waktu paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal dibentuknya Tim Likuidasi. Bila likuidasi bank tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu tersebut, penjualan harta bank dalam likuidasi dilakukan secara lelang. Lihat *Ibid.*, pasal 48 dan Indonesia (k), *op. cit.*, pasal 12.

¹⁵³ Sebelumnya dalam PP Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank, pengawasan atas pelaksanaan pembubaran badan hukum dan likuidasi bank dilakukan oleh Bank Indonesia. Lihat *Ibid.*, pasal 49 dan Indonesia (k), *op. cit.*, pasal 9.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pasal 49, 50, 51.

sebelum pencabutan izin usaha dengan pengecualian bahwa perbuatan hukum tersebut wajib dilakukan berdasarkan undang-undang.¹⁵⁵

Likuidasi bank dilakukan dengan cara :¹⁵⁶

1. Pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada para debitur diikuti dengan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditur dari hasil pencairan dan/atau penagihan tersebut, atau
2. Pengalihan aset dan kewajiban bank kepada pihak lain berdasarkan persetujuan LPS.

Setelah selesai menyelesaikan proses likuidasi, Tim Likuidasi menyampaikan neraca akhir likuidasi dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada LPS.¹⁵⁷ Setelah menerima pertanggungjawaban Tim Likuidasi, LPS meminta Tim Likuidasi untuk mengumumkan berakhirnya likuidasi dengan menempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan dalam 2 (dua) surat kabar harian berperedaran luas serta memberitahukan kepada instansi yang berwenang agar nama badan hukum bank tersebut dicoret dari daftar perusahaan. Selain itu, LPS juga membubarkan Tim Likuidasi.¹⁵⁸ Tagihan yang timbul setelah proses likuidasi selesai dapat diajukan terhadap sisa hasil likuidasi yang menjadi hak pemegang saham.¹⁵⁹ Status badan hukum bank yang dilikuidasi hapus sejak tanggal pengumuman berakhirnya likuidasi dalam Berita Negara Republik Indonesia.¹⁶⁰

Pembayaran kewajiban bank kepada para kreditur dari hasil pencairan dan/atau penagihan dilakukan dengan urutan sebagaimana terdapat dalam pasal 54

¹⁵⁵ *Ibid.*, pasal 52.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pasal 53.

¹⁵⁷ Sebelumnya dalam PP Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank, terdapat perbedaan mekanisme pertanggungjawaban Tim Likuidasi. Bila Tim Likuidasi dibentuk oleh RUPS yang diselenggarakan oleh direksi bank yang dicabut izin usahanya, maka Neraca Akhir Likuidasi dilaporkan kepada Bank Indonesia dan dipertanggungjawabkan kepada RUPS. Sedangkan bila Tim Likuidasi ditetapkan oleh Pengadilan, maka Neraca Akhir Likuidasi dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada Bank Indonesia. Lihat *Ibid.*, pasal 55 dan Indonesia (k), *op. cit.*, pasal 19 dan 20.

¹⁵⁸ *Ibid.*, pasal 56.

¹⁵⁹ *Ibid.*, pasal 57.

¹⁶⁰ *Ibid.*, pasal 58.

ayat (1).¹⁶¹ Segala biaya yang berkaitan dengan likuiditas dan tercantum dalam daftar biaya likuidasi menjadi beban aset bank dalam likuiditas dan dikeluarkan terlebih dahulu dari setiap hasil pencairannya. Apabila seluruh kewajiban bank dalam likuidasi telah dibayarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masih terdapat sisa hasil likuidasi, maka sisa tersebut diserahkan kepada pemegang saham lama. Apabila seluruh aset bank telah habis dalam proses likuidasi dan masih terdapat kewajiban bank terhadap pihak lain, maka kewajiban tersebut wajib dibayarkan oleh pemegang saham lama yang terbukti menyebabkan bank menjadi Bank Gagal.¹⁶²

Dalam hal kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri dicabut izin usahanya oleh LPP, maka seluruh aset kantor cabang yang bersangkutan terlebih dahulu digunakan untuk pembayaran seluruh kewajibannya di Indonesia dan kantor pusat bank yang bersangkutan bertanggung jawab atas pemenuhan kewajiban kantor cabangnya di Indonesia. Guna menyelesaikan hal ini, maka LPS membentuk Tim Penyelesai yang memiliki hak, kewajiban, dan kewenangan seperti halnya Tim Likuidasi. Batas waktu penyelesaian kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bagi kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri paling lambat 2 (dua) tahun sejak terbentuknya tim penyelesai dan dapat diperpanjang oleh LPS paling lama 1 (satu) tahun.¹⁶³

¹⁶¹ Urutan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditur yakni penggantian atas talangan pembayaran gaji pegawai yang terutang; penggantian atas pembayaran talangan pesangon pegawai; biaya perkara di pengadilan, biaya lelang yang terutang, dan biaya operasional kantor; biaya penyelamatan yang dikeluarkan oleh LPS dan/atau pembayaran atas klaim Penjaminan yang harus dibayarkan oleh LPS; pajak yang terutang; bagian Simpanan dan nasabah penyimpan yang tidak dibayarkan penjaminannya dan Simpanan dari nasabah penyimpan yang tidak dijamin; dan hak dari kreditur lainnya. Lihat *Ibid.*, pasal 54 ayat (1).

¹⁶² *Ibid.*, pasal 54.

¹⁶³ Sebelumnya dalam PP Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank, pencabutan izin usaha kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri dilakukan oleh Bank Indonesia dalam hal kantor cabang yang bersangkutan dalam keadaan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan/atau sistem perbankan; kantor cabang yang bersangkutan ditutup atas permintaan kantor pusatnya; dan izin usaha kantor pusat bank yang bersangkutan dicabut dan atau dilikuidasi oleh otoritas yang berwenang di negara setempat. Bank Indonesia lalu membentuk Tim Penyelesai yang memiliki hak, kewajiban, dan kewenangan seperti Tim Likuidasi. Batas waktu penyelesaian 2 (dua) tahun bila untuk alasan pertama dan kedua serta 5 (lima) tahun untuk alasan ketiga sejak terbentuknya Tim Penyelesai. Lihat *Ibid.*, pasal 59 dan Indonesia (k), *op. cit.*, pasal 22.

Dalam UU LPS juga mengenal adanya likuidasi bank oleh pemegang saham (*self-liquidation*). Likuidasi bank yang dicabut izin usahanya atas permintaan pemegang saham sendiri dilakukan oleh pemegang saham yang bersangkutan. Namun dalam hal ini LPS tidak membayar klaim Penjaminan Nasabah Penyimpan dari bank yang dicabut izin usahanya atas permintaan pemegang saham sendiri.¹⁶⁴

3.1.4.2 Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 02/PLPS/2008 tentang Likuidasi Bank

Dalam hal bank gagal dicabut izin usahanya oleh LPP, maka LPS segera melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka pengamanan aset bank sebelum proses likuidasi dimulai yaitu menguasai dan mengelola aset bank; mengelola kewajiban bank; dan melakukan koordinasi dengan Bank Indonesia, LPP, Kepolisian, dan instansi terkait lainnya. Dewan komisaris, direksi, dan pegawai dilarang melakukan perbuatan hukum berkaitan dengan aset dan kewajiban bank kecuali atas persetujuan dan/atau penugasan LPS. Dalam melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka pengamanan aset bank sebelum proses likuidasi dimulai, LPS dapat menunjuk pihak lain untuk dan atas nama LPS sebelum Tim Likuidasi terbentuk.¹⁶⁵

Terhitung sejak izin usaha suatu bank dicabut, LPS mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS dalam rangka likuidasi bank.¹⁶⁶ Direksi atau pihak yang ditunjuk wajib menyusun Neraca Penutupan yang harus disampaikan kepada LPS paling lama 15 (lima belas) hari kalender sejak tanggal pencabutan izin usaha bank. Bila Neraca Penutupan tidak disampaikan kepada LPS atau direksi atau pihak yang ditunjuk tidak bersedia, LPS menunjuk kantor akuntan publik atau instansi pemerintah di bidang audit untuk menyusun Neraca Penutupan tersebut dalam waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari namun tanggung jawab

¹⁶⁴ *Ibid.*, pasal 61.

¹⁶⁵ Lembaga Penjamin Simpanan, *op. cit.*, pasal 2.

¹⁶⁶ *Ibid.*, pasal 3.

tetap berada pada direksi. Direksi atau pihak yang ditunjuk yang tidak bersedia ini dinyatakan menghambat proses likuidasi sebagaimana dimaksud pasal 47 ayat (3) UU LPS.¹⁶⁷

Dengan diambilalihnya hak dan wewenang RUPS, LPS segera memutuskan hal-hal sebagai berikut :¹⁶⁸

1. Pembubaran badan hukum bank
2. Pembentukan Tim Likuidasi
3. Penetapan status bank sebagai “Bank Dalam Likuidasi”
4. Penonaktifan seluruh direksi dan dewan komisaris

Keputusan LPS ini menjadi keputusan RUPS dan dimuat dalam risalah RUPS yang dibuat dalam Akta Notaris. Sejak keputusan RUPS ini, bank disebut “Bank Dalam Likuidasi” dan wajib mencantumkan kata “(Dalam Likuidasi)” disingkat “(DL)” setelah penulisan nama bank.¹⁶⁹

Dengan terbentuknya Tim Likuidasi maka seluruh tanggung jawab dan kepengurusan Bank Dalam Likuidasi dilaksanakan oleh Tim Likuidasi. Selain itu direksi dan dewan komisaris menjadi non aktif kecuali untuk menyelesaikan kewajiban menyusun Neraca Penutupan sejak tanggal pencabutan izin usaha, tidak diperkenankan mengundurkan diri sebelum likuidasi bank selesai kecuali atas persetujuan LPS, dan tidak berhak menerima penghasilan dalam bentuk apapun. Pemegang saham, direksi, dewan komisaris, serta pegawai dan mantan pegawai Bank Dalam Likuidasi berkewajiban untuk setiap saat membantu memberikan segala data dan informasi yang diperlukan oleh Tim Likuidasi.¹⁷⁰

Tim Likuidasi mempunyai tugas sebagai berikut :¹⁷¹

1. Menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan pembubaran badan hukum bank
2. Menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan pegawai bank¹⁷²

¹⁶⁷ *Ibid.*, pasal 4 dan 5.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pasal 6.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pasal 7.

¹⁷⁰ *Ibid.*, pasal 8.

¹⁷¹ *Ibid.*, pasal 9.

3. Melakukan pemberesan aset dan kewajiban bank
4. Menyampaikan laporan berkala dan laporan insidental apabila diperlukan kepada LPS
5. Melakukan pertanggungjawaban pelaksanaan likuidasi bank
6. Melakukan penyelesaian atas kewajiban dari pihak-pihak yang melakukan kelalaian dan/atau perbuatan melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian atau membahayakan kelangsungan usaha bank
7. Melakukan tugas lainnya yang dianggap perlu untuk melaksanakan proses likuidasi
8. Membentuk kelancaran pelaksanaan penjaminan simpanan

Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, Tim Likuidasi berwenang :¹⁷³

1. Melakukan perundingan dan tindakan lainnya dalam rangka penjualan aset dan penagihan piutang terhadap para debitur termasuk pemberian potongan hutang (*haircut*) sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh RUPS dan peraturan yang berlaku
2. Melakukan perundingan dan pembayaran kewajiban kepada para kreditur
3. Mempekerjakan pegawai, baik yang berasal dari dalam maupun dari luar Bank Dalam Likuidasi, sebagai tenaga pendukung Tim Likuidasi
4. Menunjuk pihak lain untuk membantu pelaksanaan likuidasi bank, antara lain perusahaan penilai, konsultan hukum, dan advokat
5. Melakukan pemanggilan kepada para kreditur
6. Meminta pembatalan kepada Pengadilan Niaga atas segala perbuatan hukum bank yang mengakibatkan berkurangnya aset atau bertambahnya kewajiban bank, yang dilakukan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun

¹⁷² Dalam rangka melaksanakan tugas ini, Tim Likuidasi menghitung gaji terutang dan pesangon yang menjadi kewajiban bank kepada pegawai yang telah dilakukan pemutusan hubungan kerja. Gaji terutang ini adalah seluruh gaji yang telah jatuh tempo sampai dengan pemutusan hubungan kerja yang belum dibayar. Tim Likuidasi wajib meminta persetujuan LPS terlebih dahulu untuk melakukan pembayaran pesangon pegawai yang disertai dengan perhitungannya. Tim Likuidasi wajib melakukan pemutusan hubungan kerja paling lama 3 (tiga) bulan sejak terbentuknya Tim Likuidasi. Lihat *Ibid.*, pasal 19.

¹⁷³ *Ibid.*, pasal 10.

sebelum pencabutan izin usaha bank kecuali perbuatan hukum bank yang wajib dilakukan berdasarkan Undang-undang¹⁷⁴

7. Mewakili Bank Dalam Likuidasi dalam segala hal yang berkaitan dengan penyelesaian hak dan kewajiban bank tersebut baik di dalam maupun di luar pengadilan
8. Melakukan tindakan lain yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan likuidasi bank.

Pelaksanaan likuidasi oleh Tim Likuidasi wajib diselesaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal pembentukan Tim Likuidasi. Dalam hal pelaksanaan likuidasi belum dapat diselesaikan dalam jangka waktu tersebut, LPS dapat memperpanjang menjadi paling banyak 2 (dua) kali masing-masing paling lama 1 (satu) tahun.¹⁷⁵ Anggota Tim Likuidasi untuk setiap Bank Dalam Likuidasi paling banyak 9 (sembilan) orang. LPS dapat memberhentikan anggota Tim Likuidasi sebelum jangka waktu penugasan Tim Likuidasi berakhir apabila anggota Tim Likuidasi tidak menjalankan tugas dengan baik, melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, mengundurkan diri, atau berhalangan tetap. LPS dapat menunjuk pengganti anggota yang diberhentikan untuk sisa masa tugas.¹⁷⁶

Tim Likuidasi menyusun rencana kerja dan anggaran biaya dalam rangka pelaksanaan likuidasi bank dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh LPS dan meminta persetujuan LPS. Dalam hal dipandang perlu, Tim Likuidasi dapat menyampaikan rencana kerja dan anggaran biaya tahun berjalan paling banyak satu kali. Bila perlu, Tim Likuidasi dapat menyampaikan perbaikan rencana kerja dan anggaran biaya tahun berjalan paling banyak 1 (satu) kali dengan meminta persetujuan LPS. Selain itu, bila jangka waktu penugasan lebih

¹⁷⁴ Dalam rangka meminta pembatalan kepada Pengadilan Niaga, Tim Likuidasi melakukan tindakan mengidentifikasi perikatan yang masih berlaku pada saat tanggal pencabutan izin usaha bank yang diduga merugikan bank yang dibuat dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sebelum pencabutan izin usaha bank, dengan cara meneliti keabsahan perikatan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan meneliti kewajaran harga transaksi serta mengajukan pembatalan kepada Pengadilan Niaga. Lihat *Ibid.*, pasal 32.

¹⁷⁵ *Ibid.*, pasal 11.

¹⁷⁶ *Ibid.*, pasal 12 dan 14.

dari 1 (satu) tahun, Tim Likuidasi dapat menyampaikan penyesuaian untuk periode berikutnya paling lama 60 (enam puluh) hari sebelum berakhirnya jangka waktu tahun pertama dengan meminta persetujuan LPS.¹⁷⁷

Dalam rangka pembubaran badan hukum bank, Tim Likuidasi melaksanakan tindakan memberitahukan kepada semua kreditur mengenai pembubaran badan hukum bank dalam Berita Negara Republik Indonesia dan 2 (dua) surat kabar berperedaran luas serta memberitahukan kepada instansi yang berwenang sesuai perundang-undangan berlaku paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal pembubaran badan hukum bank.¹⁷⁸ Sedangkan, dalam rangka pemberesan aset dan kewajiban, Tim Likuidasi melaksanakan tindakan sebagai berikut :¹⁷⁹

1. Menunjuk kantor akuntan publik untuk mengaudit Neraca Penutupan
2. Melakukan inventarisasi aset dan kewajiban
3. Menyusun Neraca Sementara Likuidasi
4. Melaksanakan pencairan aset termasuk anjak piutang
5. Melaksanakan penagihan piutang
6. Melaksanakan pembayaran kewajiban kepada para kreditur
7. Menitipkan bagian yang belum diambil oleh kreditur kepada bank yang disetujui oleh LPS

LPS melakukan pengawasan atas pelaksanaan likuidasi bank secara tidak langsung dengan cara menganalisis terhadap laporan-laporan yang disampaikan oleh Tim Likuidasi kepada LPS. Bila perlu, LPS juga dapat melakukan pengawasan secara langsung di Bank Dalam Likuidasi. LPS juga dapat menunjuk kantor akuntan publik, instansi pemerintah di bidang audit, atau pihak lain untuk dan atas nama LPS melakukan pengawasan.¹⁸⁰ Pelaksanaan likuidasi selesai dalam hal seluruh kewajiban Bank Dalam Likuidasi telah dibayarkan dan/atau

¹⁷⁷ *Ibid.*, pasal 16.

¹⁷⁸ *Ibid.*, pasal 18 ayat (1) dan (2).

¹⁷⁹ *Ibid.*, pasal 20 ayat (1).

¹⁸⁰ *Ibid.*, pasal 26.

tidak ada lagi aset yang dapat digunakan untuk membayar kewajiban sebelum berakhirnya jangka waktu pelaksanaan likuidasi atau berakhirnya jangka waktu pelaksanaan likuidasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 11.¹⁸¹

Sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya pelaksanaan likuidasi, Tim Likuidasi wajib mengumumkan tanggal pembayaran terakhir kepada kreditur termasuk tindak lanjut apabila kreditur tidak mengambil bagiannya dalam jangka waktu sampai dengan tanggal pembayaran terakhir. Tanggal pembayaran terakhir paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender sejak tanggal pengumuman dalam 2 (dua) surat kabar yang berperedaran luas.¹⁸²

Bila kreditur belum mengambil bagiannya sampai batas waktu maka dana yang menjadi bagian kreditur tersebut dititipkan pada bank yang disetujui LPS paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak batas waktu pembayaran. Tim Likuidasi dinyatakan telah melaksanakan pembayaran kewajiban kepada kreditur setelah dititipkannya bagian kreditur yang belum diambil. Bila lewat jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dana tersebut tidak diambil maka diserahkan kepada kas negara.¹⁸³ Dalam hal terdapat sisa hasil likuidasi dan/atau sisa aset setelah pelaksanaan likuidasi selesai maka sisa tersebut diserahkan kepada pemegang saham lama. Bila masih terdapat sisa kewajiban Bank Dalam Likuidasi setelah pelaksanaan likuidasi selesai maka wajib dibayarkan oleh pemegang saham lama yang terbukti menyebabkan bank menjadi bank gagal.¹⁸⁴

Tim Likuidasi menyampaikan Neraca Akhir Likuidasi dan laporan pertanggungjawaban tugas Tim Likuidasi kepada LPS paling lama 10 (sepuluh) hari kalender setelah pelaksanaan likuidasi selesai. LPS menunjuk kantor akuntan publik atau instansi pemerintah di bidang audit untuk dan atas nama LPS melakukan audit Neraca Akhir Likuidasi dan laporan pertanggungjawaban tugas Tim Likuidasi. LPS memutuskan menerima atau tidak menerima pertanggungjawaban Tim Likuidasi paling lama 10 (sepuluh) hari kalender sejak

¹⁸¹ *Ibid.*, pasal 28.

¹⁸² *Ibid.*, pasal 29 ayat (1), (2), dan (3).

¹⁸³ *Ibid.*, pasal 29 ayat (4), (5), (7), dan (8).

¹⁸⁴ *Ibid.*, pasal 30.

LPS menerima laporan hasil audit. Bila LPS tidak menerima pertanggungjawaban Tim Likuidasi maka LPS menetapkan langkah-langkah penyelesaiannya.¹⁸⁵

Setelah menerima pertanggungjawaban Tim Likuidasi, LPS melakukan tindakan :¹⁸⁶

1. Meminta Tim Likuidasi :¹⁸⁷
 - a. Mengumumkan berakhirnya likuidasi dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia dan dalam 2 (dua) surat kabar harian yang mempunyai peredaran luas
 - b. Meminta Tim Likuidasi untuk memberitahukan kepada instansi yang berwenang mengenai hapusnya status badan hukum bank
 - c. Memberitahukan kepada instansi yang berwenang agar nama badan hukum bank dicoret dari daftar perusahaan
 - d. Memberhentikan direksi dan dewan komisaris non aktif
2. Membubarkan Tim Likuidasi
3. Memberhentikan direksi dan dewan komisaris non aktif

Dalam hal kantor cabang dari bank asing dicabut izin usahanya oleh LPP berlaku ketentuan bahwa seluruh aset kantor cabang yang bersangkutan terlebih dahulu digunakan untuk pembayaran seluruh kewajibannya di Indonesia dan kantor pusat bank yang bersangkutan bertanggung jawab atas pemenuhan kewajiban kantor cabangnya di Indonesia. Dalam rangka melaksanakan ketentuan ini maka LPS membentuk Tim Penyelesai yang memiliki hak, kewajiban, dan kewenangan seperti halnya Tim Likuidasi. Batas waktu penyelesaian kewajiban ini paling lambat 2 (dua) tahun sejak terbentuknya Tim Penyelesai dan dapat diperpanjang oleh LPS paling lama 1 (satu) tahun.¹⁸⁸

¹⁸⁵ *Ibid.*, pasal 33.

¹⁸⁶ *Ibid.*, pasal 34 ayat (1).

¹⁸⁷ Tindakan ini dilakukan oleh Tim Likuidasi paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender sejak pertanggungjawaban diterima LPS sebagai RUPS. Lihat *Ibid.*, pasal 34 ayat (2).

¹⁸⁸ *Ibid.*, pasal 36, 37, dan 38.

3.1.5 Dampak Likuidasi Bank

Sebagaimana telah dijelaskan, likuidasi meliputi proses pencabutan izin usaha suatu perusahaan atau bank, pembubaran (*outbinding*), dan dilanjutnya diikuti dengan tindakan penyelesaian atau pemberesan (*vereffening*) seluruh hak dan kewajiban perusahaan. Adapun dampak likuidasi yakni sebagai berikut :

1. Pencabutan izin usaha dilakukan oleh pimpinan Bank Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam pasal 37 ayat (2)b UU Perbankan.
2. Pembubaran badan hukum bank, membentuk Tim Likuidasi, dan menyatakan status bank sebagai bank dalam likuidasi dilaksanakan oleh LPS setelah berlakunya UU LPS. Secara yuridis bank belum berakhir namun dalam proses likuidasi. Selanjutnya direksi dan dewan komisaris bank dalam likuidasi menjadi non aktif. Pelaksanaan likuidasi bank dilakukan oleh Tim Likuidasi yang berwenang mewakili bank dalam likuidasi dalam segala hal berkaitan dengan penyelesaian hak dan kewajiban bank. Pengawasan pelaksanaan likuidasi bank dilakukan oleh LPS. Sebelum berlaku UU LPS, pembubaran badan hukum dan pembentukan Tim Likuidasi diputuskan dalam RUPS atau Bank Indonesia meminta penetapan Pengadilan. Pengawasan pelaksanaan likuidasi bank dilakukan oleh Bank Indonesia.
3. Tindakan penyelesaian atau pemberesan (*vereffening*) seluruh hak dan kewajiban perusahaan dengan pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada debitur dan pembayaran kewajiban pada kreditur serta pengalihan aset dan kewajiban bank pada pihak lain.
4. Setelah selesai menyelesaikan proses likuidasi, Tim Likuidasi menyampaikan Neraca Akhir Likuidasi dan bertanggung jawab pada LPS. LPS lalu meminta Tim Likuidasi mengumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan 2 (dua) surat kabar harian, memberitahukan pada instansi berwenang agar nama badan hukum dicoret dari Daftar Perusahaan, dan membubarkan Tim Likuidasi. Status badan hukum bank yang dilikuidasi hapus sejak tanggal pengumuman berakhirnya likuidasi dalam Berita Negara Republik Indonesia. Sebelum berlaku UU LPS, bila Tim Likuidasi dibentuk oleh RUPS, maka Neraca Akhir Likuidasi

dilaporkan pada Bank Indonesia dan dipertanggung jawabkan pada RUPS. Bila Tim Likuidasi ditetapkan oleh Pengadilan, maka dilaporkan dan dipertanggung jawabkan kepada Bank Indonesia.

3.1.6 Perlindungan Terhadap Nasabah dan Kreditur dalam Likuidasi Bank

Mengingat kedudukan nasabah penyimpan dana sebagai kreditur, menyadari bahwa pada umumnya usaha bank terutama menggunakan dana dari masyarakat, maka terhadap bank yang dicabut izin usahanya dan dilikuidasi, kepentingan pembayaran atau pengambilan dana milik nasabah penyimpan dana harus diprioritaskan diantara kreditur konkuren lainnya tanpa mengabaikan pembayaran kewajiban bank kepada kreditur yang harus diistimewakan berdasarkan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, hal ini dilakukan demi kepentingan umum (*public interest*). Sebagai pelaksana adalah pemerintah yang berfungsi untuk mengontrol dan menegakkan keadilan untuk melindungi hak setiap orang.¹⁸⁹

Berdasarkan UU LPS, setiap bank yang melakukan kegiatan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia wajib menjadi peserta penjaminan. Kewajiban ini tidak termasuk Badan Kredit Desa.¹⁹⁰ Adapun yang dapat dijamin oleh LPS adalah simpanan nasabah bank yang berbentuk giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.¹⁹¹ Bila bank dicabut izin usahanya, maka konsekuensi yang terjadi yakni LPS wajib membayar klaim penjaminan kepada nasabah penyimpan dari bank tersebut. Semula nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank paling banyak Rp 100.000,00 (seratus juta rupiah). Sehubungan dengan telah terjadinya krisis ekonomi global yang berpotensi mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan membahayakan stabilitas sistem keuangan, maka berdasarkan PP Nomor 66 Tahun 2008 tentang Besaran Nilai Simpanan

¹⁸⁹ Yunus Husein, *Rahasia Bank Versus Kepentingan Umum*, cet.1, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal. 31.

¹⁹⁰ Indonesia (a), *op. cit.*, pasal 8.

¹⁹¹ *Ibid.*, pasal 10.

yang Dijamin Lembaga Penjamin Simpanan, besaran nilai simpanan yang dijamin menjadi paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah)

LPS wajib menentukan simpanan yang layak dibayar setelah melakukan rekonsiliasi dan verifikasi atas data nasabah penyimpan dan informasi lain yang diperlukan selambatnya 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak izin usaha bank dicabut serta LPS mulai membayar simpanan yang layak dibayar sejak verifikasi dimulai. Jangka waktu pengajuan klaim penjaminan oleh Nasabah Penyimpan kepada LPS adalah 5 (lima) tahun sejak izin usaha bank dicabut. Adapun klaim penjaminan yang dinyatakan tidak layak dibayar bila berdasar hasil rekonsiliasi dan/atau verifikasi bahwa data simpanan nasabah tidak tercatat pada bank, nasabah penyimpan merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar, dan/atau nasabah penyimpan merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat.

3.1.7 Tanggung Jawab Pemegang Saham dalam Likuidasi Bank

Setelah dilakukan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditur dari hasil pencairan dan/atau penagihan piutang, maka terdapat 3 (tiga) kemungkinan hasil likuidasi sebagai berikut :

1. Aset Positif (Hak > Kewajiban)

Dalam hal ini masih terdapat sisa hasil likuidasi dan/atau sisa aset setelah pelaksanaan likuidasi selesai. Bila aset positif, maka sisa tersebut diserahkan kepada pemegang saham lama.

2. Aset Nol (Hak = Kewajiban)

Dalam hal ini tidak terdapat sisa hasil likuidasi dan/atau sisa aset setelah pelaksanaan likuidasi selesai maupun tidak lagi terdapat kewajiban yang harus dilaksanakan oleh bank.

3. Aset Negatif (Hak < Kewajiban)

Dalam hal ini seluruh aset bank telah habis dalam proses likuidasi dan masih terdapat kewajiban bank terhadap pihak lain. Bila aset negatif, maka kewajiban tersebut wajib dibayarkan oleh pemegang saham lama yang terbukti menyebabkan bank menjadi bank gagal.¹⁹²

¹⁹² *Ibid.*, pasal 54 dan Lembaga Penjamin Simpanan, *op. cit.*, pasal 30.

Bila melihat ketentuan ini, tampak bahwa pemegang saham lama dapat dimintai pertanggung jawaban bila ia terbukti sebagai penyebab bank menjadi bank gagal. Adapun pemegang saham adalah orang-orang, baik perseorangan (*Natuurlijke Persoon*), maupun badan hukum (*Rechtspersoon*), yang menyetorkan sejumlah modal untuk suatu jumlah saham tertentu yang diambil bagian olehnya.¹⁹³ Dengan demikian, di Indonesia tidak dikenal adanya penyertaan dalam suatu perseroan tanpa adanya setoran dana.

Adanya kewajiban pemegang saham lama untuk membayar kewajiban terhadap pihak lain ini merupakan suatu bentuk dari pelaksanaan suatu doktrin *piercing the corporate veil* yang berasal dari sistem hukum *common law*. Doktrin ini diartikan sebagai suatu proses untuk membebani tanggung jawab ke pundak orang atau PT lain atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh suatu PT (badan hukum), tanpa melihat kepada fakta bahwa perbuatan tersebut sebenarnya dilakukan oleh PT yang bersangkutan.¹⁹⁴

Selain itu, adapula yang mendefinisikan doktrin ini sebagai :¹⁹⁵

“The phrase ‘piercing the corporate veil’ is a metaphor to describe the cases in which a court refuses to recognize the separate existence of a corporation despite compliance with all formalities for the creation of the jure corporation.”

Melihat definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa doktrin *piercing the corporate veil* merupakan suatu bentuk tindakan untuk mengenyampingkan prinsip *separate existence* yang berakibat pada tanggung jawab terbatas (*limited liability*) dari setiap organ perusahaan. Hal ini untuk mencegah kerugian yang mungkin diderita pihak yang beritikad baik juga untuk menciptakan keadilan dalam kegiatan perusahaan. Dengan adanya penerapan doktrin ini maka organ perseroan dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakannya yang merugikan

¹⁹³ Mr. N.E. Algra, *et al.*, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae, Belanda-Indonesia*, cet. 1, (Bandung: Binacipta, 1983), hal. 317.

¹⁹⁴ Munir Fuady (b), *Doktrin-doktrin dalam Corporate Law dan Eksistensinya di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 8.

¹⁹⁵ Robert W. Hamilton, *Corporations*, (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1992), p. 193.

perusahaan. Oleh karena itulah, pemegang saham lama dapat dimintai pertanggung jawabannya bila aset bank menjadi negatif setelah proses likuidasi.

3.2 Kewenangan Bank Indonesia dalam Proses Likuidasi Bank

Bank Indonesia dalam melakukan tugas pengawasan (*power to supervise*), melakukan beberapa jenis pengawasan, yaitu :¹⁹⁶

1. Pengawasan Normal (Rutin)
Pengawasan normal dilakukan terhadap bank yang tidak memiliki potensi atau tidak membahayakan kelangsungan usahanya.
2. Pengawasan Intensif (*Intensive Supervision*)
Pengawasan intensif dilakukan terhadap bank yang memiliki potensi kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya.
3. Pengawasan Khusus (*Special Surveillance*)
Pengawasan khusus dilakukan terhadap bank yang dinilai mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya. Hal ini terjadi bilamana bank dalam pengawasan intensif ini tidak bertambah baik kondisi keuangan dan manajerialnya dan berdasarkan analisis Bank Indonesia diketahui bahwa bank tersebut memiliki kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya.

Adapun kriteria bank yang memiliki potensi kesulitan yang memerlukan pengawasan intensif terdapat dalam pasal 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/27/PBI/2008 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank (selanjutnya disebut PBI Nomor 10/27/PBI/2008)¹⁹⁷, yakni sebagai berikut :

1. Dalam hal Bank Indonesia menilai kondisi suatu bank memiliki potensi kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya, maka bank tersebut ditempatkan dalam pengawasan intensif Bank Indonesia.

¹⁹⁶ Fakultas Hukum Universitas Surabaya, "Likuidasi dan Kepailitan Lembaga Perbankan," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 2 No. 2* (Agustus 2004): hal. 22.

¹⁹⁷ Indonesia (1), *Peraturan Bank Indonesia Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank*, PBI No. 10/27/PBI/2008, LN No. 161 DPNP, TLN No. 4913, pasal 2.

2. Bank yang dinilai memiliki potensi kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 adalah bank yang memenuhi 1 (satu) atau lebih kriteria sebagai berikut:
 - a. memiliki predikat kurang sehat atau tidak sehat dalam peningkatan tingkat kesehatan Bank;
 - b. memiliki permasalahan aktual dan atau potensial berdasarkan penilaian terhadap keseluruhan resiko (*composite risk*);
 - c. terdapat pelampauan dan atau pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit dan menurut penilaian Bank Indonesia langkah-langkah penyelesaian yang diusulkan Bank dinilai tidak dapat diterima atau tidak mungkin dicapai;
 - d. terdapat pelanggaran Posisi Devisi Neto dan menurut penilaian Bank Indonesia langkah-langkah penyelesaian yang diusulkan Bank dinilai tidak dapat diterima atau tidak mungkin dicapai;
 - e. memiliki rasio Giro Wajib Minimum dalam rupiah sama dengan atau lebih besar dari rasio yang ditetapkan untuk Giro Wajib Minimum Bank, namun Bank dinilai mengalami permasalahan likuiditas yang mendasar;
 - f. dinilai memiliki permasalahan profitabilitas yang mendasar;
 - g. memiliki kredit bermasalah (*non-performing loan*) secara neto lebih dari 5% (lima perseratus) dari total kredit.
3. Dalam rangka pengawasan intensif sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan-tindakan antara lain:
 - a. meminta bank untuk melaporkan hal-hal tertentu kepada Bank Indonesia
 - b. melakukan peningkatan frekuensi pengkinian dan penilaian rencana kerja (*business plan*) dengan penyesuaian terhadap sasaran yang akan dicapai
 - c. meminta Bank untuk menyusun rencana tindakan (*action plan*) sesuai dengan permasalahan yang dihadapi
 - d. menempatkan pengawas dan atau pemeriksa Bank Indonesia pada bank (*on-site supervisory presence*), apabila diperlukan.

4. Dalam hal bank yang ditempatkan dalam pengawasan intensif memerlukan langkah-langkah perbaikan tertentu, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan-tindakan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat 3.

Selain itu, berdasarkan pasal 3 PBI Nomor 10/27/PBI/2008 menentukan sebagai berikut :

1. Bank Indonesia dapat menempatkan bank yang memiliki total aktiva cukup besar dibandingkan dengan seluruh total aktiva perbankan dalam pengawasan intensif sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat 1.
2. Dalam rangka pengawasan intensif sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan-tindakan antara lain menempatkan pengawas dan atau pemeriksa Bank Indonesia pada bank (*on-site supervisory presence*) sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 huruf d.

Bank yang dinilai mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya akan mendapat pengawasan khusus dari Bank Indonesia. Adapun kriteria suatu bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dapat dilihat pada penjelasan pasal 37 ayat 1 UU Perbankan. Berdasar penjelasan pasal 37 ini, keadaan suatu bank dikatakan mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya apabila berdasarkan penilaian Bank Indonesia kondisi usaha bank semakin memburuk, antara lain ditandai dengan menurunnya permodalan, kualitas aset likuiditas dan rentabilitas, serta pengelolaan bank yang tidak dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian dan asas perbankan yang sehat.

UU Perbankan mengatur mengenai langkah-langkah yang perlu dilakukan terhadap bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, agar tidak terjadi pencabutan izin usaha dan/atau tindakan likuidasi. Langkah-langkah ini dilakukan dalam rangka mempertahankan menyelamatkan bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat. Langkah-langkah yang dimaksud berdasarkan pasal 37 ayat 1 UU Perbankan yakni sebagai berikut :

1. Pemegang saham menambah modal

2. Pemegang saham mengganti dewan komisaris dan atau direksi bank
3. Bank menghapusbukukan 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 kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.

Selain itu, kriteria bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya juga terdapat dalam pasal 5 PBI Nomor 10/27/PBI/2008 yakni sebagai berikut :

1. Dalam hal Bank Indonesia menilai suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya maka bank tersebut ditempatkan dalam pengawasan khusus Bank Indonesia.
2. Bank yang dinilai mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 adalah bank yang memenuhi 1 (satu) atau lebih kriteria sebagai berikut :
 - a. rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum kurang dari 8% (delapan perseratus);
 - b. rasio Giro Wajib Minimum dalam rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk Giro Wajib Minimum Bank, dengan perkembangan yang memburuk dalam waktu singkat atau berdasarkan penilaian Bank Indonesia mengalami permasalahan likuiditas yang mendasar.
3. Dalam rangka pengawasan khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, Bank Indonesia :
 - a. memerintahkan Bank dan atau pemegang saham Bank untuk mengajukan rencana perbaikan permodalan (*capital restoration plan*) secara tertulis kepada Bank Indonesia selambat-lambatnya 15 (lima

- belas) hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari Bank Indonesia yang menyatakan rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum kurang dari 8% (delapan perseratus);
- b. memerintahkan Bank untuk memenuhi kewajiban melaksanakan tindakan perbaikan (*mandatory supervisory actions*) segera setelah diterimanya surat pemberitahuan dari Bank Indonesia yang menyatakan rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum sama dengan atau kurang dari 6% (enam perseratus);
 - c. dapat memerintahkan Bank dan atau pemegang saham Bank untuk melakukan tindakan antara lain :
 - 1) mengganti dewan komisaris dan atau direksi bank
 - 2) menghapusbukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah yang tergolong macet dan memperhitungkan kerugian Bank dengan modal Bank
 - 3) melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain
 - 4) menjual Bank kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban bank
 - 5) menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan Bank kepada pihak lain
 - 6) menjual sebagian atau seluruh harta dan atau kewajiban Bank kepada bank atau pihak lain
 - 7) membekukan kegiatan usaha tertentu Bank.
4. Bagi bank yang memiliki rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum lebih dari 6% (enam perseratus) dan kurang dari 8% (delapan perseratus), selain memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) huruf a, bank wajib :
- a. melaksanakan tindakan perbaikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, dan huruf h.
 - b. menyampaikan laporan skedul likuiditas untuk jangka waktu 3 (tiga) bulan mendatang, yang terinci secara harian atau berdasarkan frekuensi dan periode pelaporan yang ditetapkan Bank Indonesia;

- c. menyampaikan laporan bulanan mengenai realisasi pelaksanaan tindakan sebagaimana diatur dalam huruf a dan realisasi pelaksanaan rencana perbaikan modal (*capital restoration plan*) sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) huruf a.
5. Apabila diperlukan terhadap Bank yang memiliki rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum lebih dari 6% (enam perseratus) dan kurang dari 8% (delapan perseratus), Bank Indonesia dapat menempatkan pengawas dan atau pemeriksa (*on-site supervisory presence*) Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2).

Bank yang berada dalam pengawasan khusus dan tidak dapat membaik kondisinya maka akan dilakukan pencabutan izin usaha oleh Bank Indonesia. Hal ini diatur dalam pasal 13 PBI Nomor 10/27/PBI/2008 sebagai berikut:

1. Bank Indonesia menetapkan bank selain bank sebagaimana dimaksud dalam pasal 12, untuk dicabut izin usahanya apabila memenuhi persyaratan:
 - a. jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 belum terlampaui, dan kondisi bank menurun sehingga :
 - 1) memiliki rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum kurang dari 2% (dua perseratus) dan dinilai tidak dapat ditingkatkan menjadi 8% (delapan perseratus), atau
 - 2) memiliki rasio Giro Wajib Minimum dalam rupiah kurang dari 0% (nol perseratus) dan tidak dapat diselesaikan sesuai peraturan yang berlaku, atau
 - b. jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 terlampaui, rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum kurang dari 8% (delapan perseratus) dan kondisi bank tidak mengalami perbaikan.
2. Bank Indonesia menetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 untuk dicabut izin usahanya apabila Komite Koordinasi merekomendasikan pencabutan izin usaha.

Kewenangan Bank Indonesia untuk melakukan pencabutan izin usaha ini juga ditegaskan sebagaimana terdapat dalam UUBI. Dalam pasal 33 dinyatakan bahwa dalam hal keadaan suatu bank menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Perbankan yang berlaku. Selain itu, dalam pasal 26 dinyatakan bahwa berkaitan dengan kewenangan di bidang perizinan diantaranya yakni memberikan dan mencabut izin usaha bank.

Selain itu, kewenangan Bank Indonesia juga terdapat dalam pasal 37 ayat 2 UU Perbankan bahwa bila menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank Adapun yang dimaksud dengan membahayakan sistem perbankan merujuk kepada penjelasan pasal 37 ayat 2 UU Perbankan yakni apabila tingkat kesulitan yang dialami dalam melakukan kegiatan usaha, suatu bank tidak mampu memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada bank lain sehingga pada gilirannya akan menimbulkan dampak berantai kepada bank-bank lain. Sebagai konsekuensi yuridis dicabutnya izin usaha suatu bank, maka bank tersebut tidak dimungkinkan untuk hidup kembali. Selanjutnya, UU Perbankan memerintahkan untuk dilakukan proses likuidasi bank.

Oleh karena itu, penting untuk membedakan antara kewenangan Bank Indonesia untuk mencabut izin usaha bank (*exit policy*) dalam rangka melaksanakan otoritasnya selaku pemegang *power to license* karena bank tidak dapat memenuhi standar minimal *prudential rules* disatu pihak dengan proses likuidasi yang diperintahkan oleh UU Perbankan untuk keperluan menyelesaikan seluruh hak dan kewajiban bank sebagai akibat dari dicabutnya izin usaha dan pembubaran badan hukum bank di pihak lain. Patut ditegaskan bahwa kewenangan mencabut izin usaha adalah kewenangan yang diatribusikan oleh UU BI jo UU Perbankan kepada Bank Indonesia yang merupakan kewenangan diskresioner karena suatu bank telah gagal memenuhi ketentuan *prudential*

standards yang ditetapkan, sedangkan likuidasi adalah cara atau proses yang diperintahkan UU Perbankan untuk menyelesaikan hak dan kewajiban bank.¹⁹⁸

Jadi, pencabutan izin usaha bank merupakan *exercise* atas kewenangan hukum publik yang diberikan UU kepada Bank Indonesia selaku otoritas perbankan. Sedangkan likuidasi dipilih oleh pembentuk UU Perbankan sebagai proses keperdataan untuk mengakhiri (membubarkan) badan hukum bank dan menyelesaikan hak dan kewajiban bank, termasuk menjual aset, menagih piutang dan membayar utang, dengan tujuan agar nasabah penyimpan dana pada bank terlindungi haknya. Perintah UU Perbankan mengenai diberlakukannya proses likuidasi terhadap bank yang telah dicabut izin usahanya dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank sebelum berlakunya UU LPS.¹⁹⁹

3.3 Pengaturan Kewenangan Likuidasi Bank dalam Sistem Perbankan Indonesia Sebelum Berlaku Undang-undang Nomor 24 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

3.3.1 Latar Belakang Pendirian BPPN

Sesuai dengan amanat UU Perbankan dan UUBI, agar sistem perbankan dapat berperan secara maksimal dalam perekonomian nasional, maka arah kebijakan di sektor perbankan bertujuan agar hanya bank yang sehat saja yang dapat terus eksis berusaha dalam sektor perbankan nasional²⁰⁰, sedangkan bank yang mengalami ‘kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya’²⁰¹ dan tidak dapat diselamatkan lagi, dan atau ‘keadaan suatu bank yang membahayakan

¹⁹⁸ Agus Santoso (a), “Kewenangan Bank Indonesia dalam Likuidasi dan Kepailitan Bank Terkait dengan RUU Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) serta RUU Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (KPKPU),” *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 2 No. 2* (Agustus 2004): hal. 62.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Pasal 29 ayat UU Perbankan menyatakan ‘Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank...’. Selain itu dalam penjelasan Pasal 29 ayat (3) UU Perbankan dinyatakan bahwa ‘Mengingat bank terutama bekerja dengan dana dari masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan, setiap bank perlu terus menjaga kesehatannya dan memelihara kepercayaan masyarakat padanya.’

²⁰¹ Lihat penjelasan pasal 37 ayat (1) UU Perbankan.

sistem perbankan'²⁰², maka bank tersebut harus keluar dari sistem perbankan (*exit policy*).

Bila terjadi kondisi demikian, Bank Indonesia secara atributif, diberi kewenangan oleh UU untuk mencabut izin usaha bank tersebut. Namun, upaya pencabutan izin usaha bank ini merupakan pilihan keputusan yang terakhir. Bank Indonesia haruslah terlebih dahulu melakukan upaya penyelamatan bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya sebelum bank tersebut *exit* dari sistem perbankan. Bila tindakan penyelamatan yang telah diupayakan belum cukup mengatasi kesulitan yang dihadapi bank dan/atau menurut penilaian Bank Indonesia dapat membahayakan sistem perbankan, maka barulah suatu bank harus keluar dari sistem perbankan.

Salah satu dampak yang timbul dari keadaan krisis moneter yang menimpa negara kita sejak pertengahan 1997 yaitu menurunnya kepercayaan masyarakat baik di dalam maupun di luar negeri terhadap mata uang rupiah. Krisis tersebut kemudian berkembang secara sistemik menjadi krisis yang multi dimensional. Sejarah mencatat, bahwa periode tahun 1997-1998 merupakan tahun paling kelam yang menyelimuti Indonesia, dalam periode 30 tahun terakhir.²⁰³ Krisis keuangan dan perbankan tersebut telah menyedot keuangan negara yang mencapai sekitar 50% dari PDB Indonesia, sehingga dapat dikategorikan terbesar dalam sejarah krisis keuangan. Biaya krisis tersebut tentu saja belum memperhitungkan dampak negatif krisis pada perekonomian secara keseluruhan akibat hilangnya pertumbuhan ekonomi, investasi dan tingkat pengangguran, serta *social cost* lainnya akibat terjadinya instabilitas sosial politik sebagai dampak ikutan di saat krisis terjadi.²⁰⁴

Krisis perbankan ini menyebabkan kinerja perekonomian Indonesia menurun tajam, dan kemudian berubah menjadi krisis yang berkepanjangan di berbagai bidang. Oleh karena tidak adanya peraturan yang cukup untuk mengatur

²⁰² Lihat penjelasan pasal 37 ayat (2) UU Perbankan

²⁰³ Yunus Husein, *op. cit.*, hal. 105.

²⁰⁴ Anwar Nasution, "Stabilitas Sistem Keuangan: Urgensi, Implikasi Hukum, dan Agenda ke Depan," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 1 No. 2* (Desember 2003): hal. 2.

perlindungan nasabah penyimpan telah mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Hal tersebut tercermin dari adanya penarikan dana rupiah secara besar-besaran (*rush*) oleh nasabah yang kemudian dialihkan dalam bentuk mata uang asing, khususnya dalam mata uang dolar Amerika (US\$). Keadaan dan kondisi yang demikian lazim disebut dengan *bank panic*.²⁰⁵

Berkurangnya kepercayaan terhadap suatu bank dengan mudah menyebar ke bank lain yang pada dasarnya sehat. Hal ini terjadi karena nasabah mengetahui bahwa apabila terjadi *rush*, maka nilai aset bank akan turun dengan cepat sehingga nasabah akan berupaya menarik simpanannya sebelum nasabah yang lain. Hal ini menyebabkan bank yang sehat pun dapat mengalami *rush*. Apabila seluruh bank mengalami *rush* maka sistem keuangan akan hancur.²⁰⁶ Ketiadaan lembaga penjamin simpanan yang menyebabkan ketidakadilan dan ketidakpastian terhadap nasabah penyimpan juga semakin memperburuk dan mengurangi kepercayaan nasabah terhadap dunia perbankan. Salah satu pelajaran penting yang dapat ditarik dari krisis perbankan adalah bahwa kegagalan suatu bank, apalagi yang berdampak sistemik, mengakibatkan tingkat kepercayaan masyarakat kepada sistem perbankan nasional menjadi sangat menurun, selain itu berakibat pula pada terganggunya kegiatan perekonomian.²⁰⁷

Bila kita meneliti perangkat hukum pada masa pra krisis, maka perangkat hukum perbankan dan kebanksentralan yang tersedia pada waktu itu hanya didesain untuk mengatur keadaan-keadaan yang bersifat normal serta hanya menyediakan landasan hukum untuk tindakan Bank Indonesia dalam rangka mengatasi kesulitan individual bank yang dapat diprediksi sebelumnya.²⁰⁸ Keadaan pengaturan yang demikian itu dapat dilihat dari *legal framework* sistem perbankan Indonesia pada waktu itu, yaitu:²⁰⁹

²⁰⁵ Yunus Husein, *op. cit.*, hal. 80

²⁰⁶ Zulkarnain Sitompul (a), *op. cit.*, hal. 14.

²⁰⁷ Agus Santoso (a), *op. cit.*, hal. 60.

²⁰⁸ Agus Santoso (b), "Karakter Khusus Ketentuan Hukum dalam Sistem Hukum Perbankan dan Kebanksentralan," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 1 No. 2* (Desember 2003): hal. 5.

²⁰⁹ *Ibid.*

1. Tidak adanya perangkat hukum (atau lembaga) yang mampu berfungsi untuk menjaga kestabilan sistem keuangan nasional (*financial system stability*), seperti aturan hukum yang secara tegas mengatur mengenai peranan bank sentral dan pemerintah dalam menjaga likuiditas sistem perbankan ketika ada indikasi akan terjadinya krisis perbankan, termasuk mekanisme mengenai kemungkinan diberikannya bantuan likuiditas (*emergency liquidity support*) dari bank sentral atau pemerintah yang hanya dapat diberikan berdasarkan keputusan otoritas yang kedudukannya bersifat supra struktural, seperti misalnya berbentuk Komite Koordinasi antara pemerintah dan Bank Indonesia.
2. Tidak adanya perangkat hukum yang secara tegas mengatur mengenai kemungkinan didirikannya suatu badan khusus dapat segera difungsikan untuk menangani penyehatan perbankan apabila terjadi krisis di sektor perbankan seperti misalnya pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), yang merupakan bagian dari *crisis resolution management*.
3. Tidak adanya perangkat hukum (atau lembaga) yang mampu berfungsi sebagai jaring pengaman nasabah bank (*financial safety net*), seperti pengaturan hukum mengenai Program Penjaminan Pemerintah (*blanket guarantee scheme*) atau Lembaga Penjamin Simpanan nasabah (LPS atau *deposit protection scheme*).

Melemahnya industri perbankan nasional sebagai akibat krisis moneter menimbulkan dampak yang membahayakan perekonomian nasional seiring dengan menurunnya kepercayaan masyarakat yang ditandai dengan adanya penarikan uang besar-besar (*rush*) setelah terjadi likuidasi bank umum, memaksa pemerintah melakukan suatu tindakan untuk mengatasi keadaan ini. Pemerintah kemudian memberikan jaminan secara langsung sebagai langkah darurat guna mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan nasional dan mencegah kerusakan sektor ekonomi agar tidak semakin memburuk. Kebijakan pemerintah untuk menjamin pembayaran bank umum kepada para pemilik simpanan dan kreditur lainnya, merupakan tindakan darurat dan bersifat

sementara untuk mengatasi kekosongan hukum yang menjamin pengembalian dana nasabah pada bank.

Kebijakan penjaminan pembayaran seluruh kewajiban bank ini dikenal dengan *blanket guarantee*. Hal ini ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum dan Keputusan Presiden Nomor 193 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat sebagai salah satu bentuk restrukturisasi perbankan. Untuk menjalankan program penjaminan tersebut, maka dibentuklah Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Adapun peserta program penjaminan adalah semua bank umum kecuali cabang bank asing, sedangkan bank campuran bersifat sukarela.

BPPN adalah sebuah lembaga yang dibentuk pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1998 tentang Pembentukan BPPN. Lembaga ini dibentuk dengan tugas pokok untuk penyehatan perbankan, penyelesaian aset bermasalah dan mengupayakan pengembalian uang negara yang tersalur pada sektor perbankan. Agar dapat melakukan misinya, BPPN dibekali seperangkat kewenangan yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1998 tentang Tugas dan Kewenangan Badan Penyehatan Perbankan Nasional sebagai landasan hukum operasional.²¹⁰

Sejak awal pembentukannya, BPPN telah banyak menghadapi tantangan. BPPN dimaksudkan sebagai lembaga independen yang mengemban tanggung jawab khusus, utamanya untuk melakukan proses restrukturisasi. Tugas ini telah meningkatkan benturan kepentingan dengan pihak-pihak yang merasa terancam dengan proses restrukturisasi. Sempitnya ruang gerak BPPN pada saat itu, juga disebabkan oleh terlambatnya penyusunan dasar hukum sebagai landasan bagi mereka untuk antara lain menguasai, mengelola, menjual aset, dan mengejar debitur nakal.²¹¹ Oleh karena itulah, dengan adanya perubahan Undang-undang

²¹⁰ Tomi Y. Aryanto dan Fitrio, "Kebijakan-kebijakan BPPN 1998-2004," <<http://www.tempo.co.id/hg/narasi/2004/05/04/nrs.20040504-04.id.html>>, diakses 27 April 2009.

²¹¹ Pada awalnya BPPN didirikan berdasarkan Keppres No. 34 Tahun 1998 akan tetapi dengan kewenangan yang diberikan padanya kekuatan hukum Keppres tersebut diragukan. Dasar hukum yang lebih kuat diperoleh BPPN setelah dilakukan amandemen Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Keberadaan

Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, maka badan khusus ini pun diakomodasi dan mendapat pengaturan secara proporsional dan tidak hanya didasarkan pada Keputusan Presiden.²¹² Selanjutnya BPPN melakukan tugas dan kewenangannya mengacu kepada ketentuan pasal 37 A UU Perbankan dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional sebagai peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh ketentuan pasal 37A ayat (9) UU Perbankan.

3.3.2 Tugas dan Kewenangan BPPN

Berdasarkan pasal 3 PP No. 17/1999²¹³, dalam melakukan program penyehatan BPPN mempunyai tugas:

1. Penyehatan bank yang ditetapkan dan diserahkan oleh Bank Indonesia
2. Penyelesaian aset bank baik aset fisik maupun kewajiban debitur melalui Unit Pengelolaan Aset (*Asset Management Unit*)
3. Pengupayaan pengembalian uang negara yang telah tersalur kepada bank-bank melalui penyelesaian Aset Dalam Restrukturisasi.

Berdasarkan pasal 13 PP No. 17/1999, BPPN dapat:

1. Melakukan tindakan hukum atas Aset Dalam Restrukturisasi dan/atau Kewajiban Dalam Restrukturisasi
2. Membentuk divisi atau unit dalam BPPN dengan wewenang yang ada pada BPPN atau pembentukan dan atau Penyertaan Modal Sementara dalam suatu badan hukum untuk menguasai, mengelola, dan atau

BPPN kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Lihat Zulkarnain Sitompul (a), *op. cit.*, hal. 121.

²¹² Melalui amandemen Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan keberadaan BPPN mendapat pengakuan yang lebih kuat mengingat kewenangannya yang begitu besar dan tidak cukup bila hanya diatur berdasarkan Keputusan Presiden. Pasal 59 A UU Perbankan 1998 menyatakan bahwa “badan khusus yang melakukan tugas penyehatan perbankan yang telah ada sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku”. Dengan demikian BPPN diakui keberadaannya dan dapat melakukan tugasnya berdasarkan UU Perbankan 1998 dan kemudian diatur lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Lihat Indonesia (b), *op. cit.*, pasal 59A dan pasal 37A ayat (9).

²¹³ Indonesia (m), *Peraturan Pemerintah Tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional*, PP No. 17 Tahun 1999, LN No. 30 Tahun 1999, TLN No. 3814, pasal 3.

melakukan tindakan kepemilikan atas Aset Dalam Restrukturisasi, Kewajiban Dalam Restrukturisasi dan atau kekayaan milik atau yang menjadi hak Bank Dalam Penyehatan dan atau BPPN

3. Secara langsung atau tidak langsung melakukan tindakan hukum atas atau sehubungan dengan Debitur, Bank Dalam Penyehatan, Aset Dalam Restrukturisasi, Kewajiban Dalam Restrukturisasi, dan atau kekayaan yang akan diserahkan atau dialihkan kepada BPPN, meskipun telah diatur secara lain dalam suatu kontrak, perjanjian, atau peraturan perundang-undangan terkait.

BPPN mempunyai wewenang sebagaimana terdapat dalam pasal 37A UU Perbankan. Adapun wewenang badan khusus dalam melaksanakan program penyehatan terhadap bank (BPPN) berdasarkan pasal 37A ayat (3) yakni meliputi kewenangan sebagaimana terdapat dalam pasal 37 ayat (1) beserta kewenangan lain yang terdapat dalam pasal 37A ayat (3). Kewenangan-kewenangan BPPN sebagaimana terdapat dalam pasal 37 ayat (1) UU Perbankan, yakni sebagai berikut:

1. Pemegang saham menambah modal
2. Pemegang saham mengganti dewan komisaris dan/atau direksi bank
3. Bank menghapusbukukan 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 kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.

Sedangkan kewenangan BPPN lainnya sebagaimana terdapat dalam pasal 37A ayat (3) UU Perbankan, yakni sebagai berikut:

1. Mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham termasuk hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham
2. Mengambil alih dan melaksanakan segala hak dan wewenang direksi dan komisaris bank
3. Menguasai, mengelola, dan melakukan tindakan kepemilikan atas kekayaan milik atau menjadi hak bank, termasuk kekayaan bank yang berada pada pihak manapun baik di dalam maupun di luar negeri.
4. Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah kontrak yang mengikat bank dengan pihak ketiga, yang menurut pertimbangan badan khusus merugikan bank
5. Menjual atau mengalihkan kekayaan bank, direksi, komisaris, dan pemegang saham tertentu di dalam negeri ataupun di luar negeri baik secara langsung maupun melalui penawaran umum
6. Menjual atau mengalihkan tagihan bank dan/atau menyerahkan pengelolaannya kepada pihak lain, tanpa memerlukan persetujuan nasabah debitur
7. Mengalihkan pengelolaan kekayaan dan/atau manajemen bank kepada pihak lain
8. Melakukan penyertaan modal sementara pada bank, secara langsung atau melalui pengkonversian tagihan badan khusus menjadi penyertaan modal bank
9. Melakukan penagihan piutang bank yang sudah pasti dengan penerbitan surat paksa
10. Melakukan pengosongan atas tanah dan/atau bangunan milik atau yang menjadi hak bank yang dikuasai oleh pihak lain, baik sendiri maupun dengan bantuan alat negara penegak hukum yang berwenang
11. Melakukan penelitian dan pemeriksaan untuk memperoleh segala keterangan yang diperlukan dari dan mengenai bank dalam program penyehatan, dan pihak manapun yang terlibat atau patut diduga terlibat, atau mengetahui kegiatan yang merugikan bank dalam program penyehatan tersebut

12. Menghitung dan menetapkan kerugian yang dialami bank dalam program penyehatan dan membebaskan kerugian tersebut kepada modal bank yang bersangkutan, dan bilamana kerugian tersebut terjadi karena kesalahan atau kelalaian direksi, komisaris, dan/atau pemegang saham, maka kerugian tersebut akan dibebankan kepada yang bersangkutan
13. Menetapkan jumlah tambahan modal yang wajib disetor oleh pemegang saham bank dalam program penyehatan
14. Melakukan tindakan lain yang diperlukan untuk menunjang pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam point 1 sampai 13.

Pada pasal 37 PP No. 17/1999, dinyatakan bahwa BPPN melakukan program penyehatan terhadap bank-bank yang telah ditetapkan dan diserahkan oleh Bank Indonesia kepada BPPN. Kriteria bank yang ditetapkan dan diserahkan ini, ditetapkan oleh Bank Indonesia. Terhitung sejak tanggal penyerahan suatu bank oleh Bank Indonesia kepada BPPN dalam rangka penyehatan perbankan maka segala hak dan wewenang direksi, komisaris, pemegang saham, dan RUPS Bank Dalam Penyehatan beralih kepada BPPN dan dilarang melakukan tindakan hukum apapun yang berhubungan dengan Bank Dalam Penyehatan dan kekayaannya, kecuali tindakan hukum tertentu yang disetujui oleh BPPN.

Berdasarkan pasal 43 PP No. 17/1999, BPPN berhak dan berwenang untuk melakukan tindakan sebagai berikut:

1. Menghitung dan menetapkan kerugian yang dialami Bank Dalam Penyehatan dan membebaskan kerugian tersebut kepada modal bank yang bersangkutan
2. Mewajibkan Bank Dalam Penyehatan untuk melakukan penghapusbukuan atas kredit macet
3. Mewajibkan Bank Dalam Penyehatan untuk mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan atau kewajiban Bank Dalam Penyehatan kepada BPPN dengan nilai buku bersih, atau nilai lain dan/atau kepada pihak ketiga dengan nilai pasar
4. Mewajibkan Bank Dalam Penyehatan untuk mengajukan rencana perbaikan, yang meliputi antara lain perbaikan kualitas aktiva produktif,

- posisi likuiditas, struktur permodalan dan manajemen dengan mengikuti persyaratan, ketentuan dan pengaturan BPPN termasuk mengenai jadwal, tindakan yang akan dilakukan, serta hal-hal lain yang perlu dilakukan
5. Menetapkan jumlah tambahan modal yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat kesehatan yang sama atau lebih dari yang dipersyaratkan oleh Bank Indonesia
 6. Melakukan penyertaan modal sementara pada Bank Dalam Penyehatan dengan atau tanpa keikutsertaan pemegang saham lama
 7. Menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan Bank Dalam Penyehatan kepada pihak lain baik melalui penunjukan maupun kontrak manajemen
 8. Mewajibkan Bank Dalam Penyehatan untuk menyiapkan laporan evaluasi perkembangan Bank Dalam Penyehatan
 9. Mewajibkan Bank Dalam Penyehatan untuk melakukan merger atau konsolidasi, peleburan dengan bank lain, restrukturisasi organisasi dan/atau pegawai.

BPPN menetapkan Bank Dalam Penyehatan yang tidak dapat disehatkan dan yang telah selesai menjalani program penyehatan, serta menyerahkan kembali Bank Dalam Penyehatan tersebut kepada Bank Indonesia. kecuali terhadap Bank Dalam Penyehatan yang tidak dapat disehatkan, BPPN menyerahkan kembali Bank Dalam Penyehatan kepada Bank Indonesia setelah sekurang-kurangnya masuk dalam kategori cukup sehat berdasarkan kriteria tingkat kesehatan bank yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan kriteria lain yang ditetapkan oleh BPPN.

Karena kinerjanya yang dinilai kurang memuaskan, pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, lembaga ini dibubarkan pada 27 Februari 2004 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pengakhiran Tugas dan Pembubaran BPPN. Tak hanya itu, Presiden Megawati juga menunjuk Menteri Keuangan Boediono sebagai Ketua Tim Pemberesan Badan Penyehatan Perbankan Nasional melalui Keppres Nomor 16/2004 tentang Pembentukan Tim Pemberesan BPPN. Keppres ini merupakan satu dari sejumlah landasan hukum yang dikeluarkan presiden berkaitan dengan pembubaran BPPN.

Dengan dikeluarkannya Keppres tersebut, maka secara resmi BPPN dibubarkan.²¹⁴

Pembubaran BPPN ini ditegaskan dalam pasal 1 Kepres Nomor 15 Tahun 2004 dengan pengecualian bahwa tugas BPPN yang berkaitan dengan penyelesaian likuidasi Bank Beku Operasi/Bank Beku Kegiatan Usaha, kewajiban pemegang saham, audit, dan transaksi dilakukan oleh BPPN sampai dengan paling lambat 30 April 2004. Barulah setelah tugas BPPN ini berakhir, maka BPPN dinyatakan bubar. Dalam rangka pengakhiran tugas dan pembubaran BPPN ini, Ketua BPPN menyampaikan laporan pertanggung jawaban meliputi laporan pelaksanaan tugas dan laporan keuangan BPPN kepada Menteri Keuangan melalui Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara. Dengan berakhirnya tugas BPPN dan/atau dibubarkannya BPPN maka segala kekayaan BPPN menjadi kekayaan negara yang dikelola Menteri Keuangan.²¹⁵

3.3.3 Keberadaan UP3 sebagai Pengganti BPPN

Berakhirnya tugas BPPN pada 27 Februari 2004 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pengakhiran Tugas dan Pembubaran BPPN menyebabkan pelaksanaan program penjaminan pemerintah dialihkan kepada Menteri Keuangan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum. Untuk melaksanakan program penjaminan pemerintah ini, Menteri Keuangan mempunyai wewenang untuk membentuk Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah (UP3) dalam lingkungan Departemen Keuangan.

Keberadaan UP3 ini diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 85/KMK.06/2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Organisasi, dan Tata Kerja Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53/PMK.05/2005 tentang Perubahan Atas

²¹⁴ “Badan Penyehatan Perbankan Nasional,” <http://www.id.wikipedia.org/wiki/Badan_Penyehatan_Nasional>, diakses 27 April 2009.

²¹⁵ *Ibid.*, pasal 6.

Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 85/KMK.06/2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Organisasi, dan Tata Kerja Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.

UP3 berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan. UP3 mempunyai tugas mengkoordinasikan, mengadministrasikan, dan melaksanakan penjaminan pemerintah terhadap kewajiban pembayaran Bank Umum.²¹⁶ UP3 dipimpin seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang diangkat oleh Menteri Keuangan. Ketua UP3 ini membawahi 3 (tiga) Divisi dan Satuan Pengawas Intern. Bila Ketua UP3 berhalangan, Wakil Ketua bertindak selaku Ketua UP3. Wakil Ketua UP3 ini membantu pelaksanaan tugas Ketua UP3. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan maka pelaksanaan pemberian jaminan simpanan dan penyelesaian selanjutnya dilakukan oleh LPS.

3.4 Pengaturan Kewenangan Likuidasi Bank dalam Sistem Perbankan Indonesia Sesudah Berlaku Undang-undang Nomor 24 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

3.4.1 Latar Belakang Pendirian LPS

Keberadaan lembaga penjamin penyimpan dana (*deposit insurance*) di kalangan perbankan sebenarnya sudah lama dikenal. Di Amerika Serikat, keberadaan *Federal Deposit Insurance Company* (FDIC) setidaknya telah dikenal pada tahun 1933. Selain sebagai penjamin simpanan dana nasabah, FDIC dapat pula bertindak sebagai *receiver* (likuidator) untuk bank-bank yang mengalami likuidasi dan memaksa agar standar-standar perbankan yang sehat dipatuhi melalui proses pemeriksaan. Eksistensi FDIC ini dinilai sebagai lembaga *scheme* yang sukses dan hampir setiap krisis perbankan selalu dapat diselesaikannya serta merupakan *safety net* bagi sistem keuangan Amerika.²¹⁷ Tujuan *deposit insurance* adalah agar individu deposan kecil terlindungi (*public well-being*) dan gagalnya

²¹⁶ Departemen Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53/PMK.05/2005 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 85/KMK.06/2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Organisasi, dan Tata Kerja Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum*, pasal 1.

²¹⁷ Fakultas Hukum Universitas Surabaya, *op. cit.*, hal. 32.

suatu bank dalam mengembalikan simpanan nasabahnya tidak meluas menjadi krisis yang bersifat sistemik. Selain itu, dari sisi *macro prudential* dalam rangka menjaga kestabilan sistem perbankan, LPS juga berperan sebagai *second line of defence* sebelum bank sentral melaksanakan fungsinya selaku *lender of last resort*.²¹⁸

Keberadaan LPS tentulah harus mempunyai dasar hukum yang kuat. Sebenarnya keberadaan LPS di Indonesia tidak dimulai sejak diundangkannya UU LPS saja. Dalam pasal 30 UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral telah disebutkan untuk menjamin uang pihak ketiga yang dipercayakan kepada bank dan dapat diadakan asuransi deposito untuk tujuan pembinaan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Selanjutnya dikeluarkannya PP Nomor 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang pada Bank. Latar belakang dikeluarkannya peraturan tersebut, yaitu untuk meningkatkan minat masyarakat berhubungan dengan lembaga perbankan, memperluas lalu lintas pembayaran giral, juga untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan lembaga perbankan.

Penyelenggaraan lembaga asuransi deposito sebagaimana diatur dalam PP Nomor 34 Tahun 1973 secara yuridis didasarkan atas ketentuan Pasal 30 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral dan ketentuan Pasal 31 ayat 1 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan. Adapun pelaksana dari lembaga asuransi deposito ini adalah Bank Indonesia. Hal tersebut didasarkan pada pemikiran agar efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan usaha termaksud dapat lebih terjamin jika pelaksanaannya dikaitkan dengan kewenangan yang telah diberikan kepada Bank Indonesia untuk mengatur dan menjaga likuiditas dan solvabilitas bank.²¹⁹

Kegiatan lembaga penjaminan tersebut tidak efektif dan cenderung tidak dilaksanakan dan menyebabkan keberadaan lembaga penjaminan tersebut tidak diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan. Krisis yang melanda Indonesia pada tahun 1997 yang berakibat likuidasi 16 (enam belas) bank²²⁰

²¹⁸ Anwar Nasution, *op. cit.*, hal. 21.

²¹⁹ Muhammad Djumhana, *op. cit.*, hal. 143.

²²⁰ Bank yang mengalami likuidasi akibat krisis perekonomian nasional yakni Bank Pinaesan, Bank Industri, Anrico Bank Ltd., Astria Raya Bank, Bank Andromeda, Bank Harapan

menimbulkan turunnya rasa kepercayaan masyarakat sebagai akibat ketiadaan lembaga penjamin simpanan yang melindungi nasabah bank. Hal ini kemudian mendorong pemerintah untuk melakukan pembayaran uang nasabah dari bank-bank yang terlikuidasi, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum. Tindakan demikian merupakan tindakan pemerintah yang bersifat *crash program*, ditujukan untuk menghindarkan semakin buruknya perekonomian nasional. Penjaminan pembayaran dana nasabah ini bersifat sementara hanya berlangsung sampai 26 Januari 2000.²²¹

Selanjutnya pemerintah membentuk Perusahaan Perseroan (Persero) di bidang penjaminan kewajiban bank sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 1998 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Kewajiban Bank pada tanggal 22 April 1998. Maksud dan tujuan didirikannya Persero ini untuk menyelenggarakan:²²²

1. Penjaminan simpanan masyarakat pada Bank
2. Penjaminan kewajiban bank lainnya di luar simpanan
3. Pemupukan keuntungan untuk meningkatkan nilai perusahaan
4. Usaha-usaha lain yang menunjang kegiatan dalam rangka penjaminan

Keberadaan Persero yang bergerak di bidang penjaminan ini mempunyai nilai yang strategis dalam rangka penyehatan perbankan. Pentingnya keberadaan lembaga penjaminan simpanan inilah yang kemudian diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan pada pasal 37 B yang menyatakan bahwa bank wajib menjamin dana masyarakat yang disimpan pada bank melalui Lembaga Penjaminan Simpanan. Untuk selanjutnya dengan diberlakukannya Undang-

Sentosa, Bank Guna Internasional, Sejahtera Bank Umum, Bank Umum Majapahit Jaya, Bank Jakarta, Bank Kosagraha Semesta, Bank Mataram Dhanaarta, South East Asia Bank, Bank Pacific, Bank Dwipa Semesta, dan Bank Citrahasta Dhanamanunggal.

²²¹ *Ibid.*, hal. 144.

²²² *Ibid.*

undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menjadi landasan yuridis bagi keberadaan LPS di Indonesia.

3.4.2 Bentuk, Status, dan Tempat Kedudukan LPS

LPS merupakan badan hukum. LPS adalah lembaga yang independen, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan dan wewenangnya. LPS bertanggung jawab kepada Presiden.²²³ Adapun yang dimaksud dengan independensi bagi LPS mengandung arti bahwa dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, LPS tidak bisa dicampurtangani oleh pihak manapun termasuk oleh pemerintah kecuali atas hal-hal yang dinyatakan secara jelas di dalam UU LPS. Mengingat bahwa kebijakan penjaminan dapat berdampak pada sektor perbankan dan fiskal, maka di dalam LPS terdapat wakil dari masing-masing otoritas yang berwenang. Keberadaan para wakil otoritas tersebut dimaksudkan untuk bersama-sama merumuskan kebijakan penjaminan yang dapat mendukung kebijakan pada sektor-sektor tersebut. Namun pelaksanaan kebijakan tersebut merupakan sepenuhnya tanggung jawab dan kewenangan LPS tanpa dapat dicampurtangani oleh pihak manapun.²²⁴

LPS berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia. LPS dapat mempunyai kantor perwakilan di wilayah Negara Republik Indonesia.²²⁵ Kantor perwakilan ini dibentuk di luar ibukota negara untuk melaksanakan tugas tertentu. Kantor perwakilan dimaksudkan untuk memudahkan komunikasi dengan bank yang berkantor di luar Ibukota Negara misalnya dalam rangka penghitungan dan pembayaran premi. Selain itu, kantor perwakilan dapat pula dibentuk dalam rangka penyelesaian Bank Gagal. Setelah penyelesaian Bank Gagal tersebut selesai, kantor perwakilan akan ditutup.²²⁶

3.4.3 Fungsi, Tugas, dan Kewenangan LPS

Berdasarkan Pasal 4 beserta penjelasan UU LPS, LPS mempunyai fungsi :

²²³ Indonesia (a), *op. cit.*, pasal 2.

²²⁴ *Ibid.*, penjelasan pasal 2 ayat (3).

²²⁵ *Ibid.*, pasal 3.

²²⁶ *Ibid.*, penjelasan pasal 3 ayat (2).

1. Menjamin simpanan nasabah penyimpan
Penjaminan simpanan nasabah penyimpan meliputi pula penjaminan bentuk yang setara dengan simpanan bagi bank yang menggunakan prinsip syariah.
2. Turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya.
LPS berfungsi menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan LPP, sesuai dengan peran dan tugas masing-masing.

Berdasarkan pasal 5 UU LPS, LPS mempunyai tugas dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai berikut:

1. Dalam rangka menjalankan fungsi menjamin simpanan nasabah penyimpan, LPS bertugas :
 - a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan
 - b. Melaksanakan penjaminan simpanan
2. Dalam rangka menjalankan fungsi turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya, LPS bertugas:
 - a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan.

LPS dalam hal ini bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan LPP merumuskan kebijakan penyelesaian bank gagal.

- b. Merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian bank gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik.

LPS merumuskan dan menetapkan kebijakan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan penyelesaian bank gagal yang tidak berdampak sistemik setelah dinyatakan oleh LPP sebagai tidak dapat disehatkan lagi berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Yang dimaksud dengan penyelesaian bank gagal atau resolusi bank (*bank resolution*) meliputi tindakan menyelamatkan atau tidak menyelamatkan bank gagal.

c. Melaksanakan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik.

LPS melaksanakan kebijakan dan merumuskan pelaksanaan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik setelah diputuskan oleh Komite Koordinasi.

Berdasarkan pasal 6 UU LPS, LPS mempunyai wewenang sebagai berikut:

1. Menetapkan dan memungut premi penjaminan
2. Menetapkan dan memungut kontribusi pada saat bank pertama kali menjadi peserta
3. Melakukan pengelolaan kekayaan dan kewajiban LPS
4. Mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank, dan laporan hasil pemeriksaan bank sepanjang tidak melanggar kerahasiaan bank. Data dan laporan ini dapat diperoleh langsung dari bank atau dari LPP yang isi dan mekanismenya diatur dalam nota kesepakatan antara LPS dan LPP.
5. Melakukan rekonsiliasi, verifikasi, dan/atau konfirmasi atas data sebagaimana dimaksud pada point 4.
6. Menetapkan syarat, tata cara, dan ketentuan pembayaran klaim
7. Menunjuk, menguasai, dan/atau menugaskan pihak lain untuk bertindak bagi kepentingan dan/atau atas nama LPS, guna melaksanakan sebagian tugas tertentu. Adapun yang dimaksud dengan pihak lain dalam ketentuan ini antara lain adalah akuntan publik, konsultan hukum, penasehat investasi, lembaga penelitian, perusahaan penilai, dan/atau pejabat lelang. Selain itu, yang dimaksud dengan tugas tertentu antara lain adalah melakukan verifikasi, membuat opini hukum, melakukan penelitian mengenai resiko penjaminan, atau melakukan likuidasi.
8. Melakukan penyuluhan kepada bank dan masyarakat tentang penjaminan simpanan
9. Menjatuhkan sanksi administratif.

Khusus untuk penyelesaian dan penanganan bank gagal, LPS mempunyai kewenangan berdasarkan pasal 6 ayat 2 sebagai berikut:

1. Mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS. Dengan dilakukannya pengambilalihan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS, LPS dapat melakukan pemberesan aset dan kewajiban dari bank yang dicabut izinnya oleh LPP. Kewenangan melakukan pemberesan aset dan kewajiban dimaksudkan untuk memaksimalkan pengembalian (*recovery*) dana penjaminan. Di samping itu, dengan kewenangan yang sama LPS dapat melakukan pengelolaan dan pengurusan bank yang diputuskan untuk diselamatkan.
2. Menguasai dan mengelola aset dan kewajiban bank gagal yang diselamatkan. Dalam hal ini, LPS dapat menguasai, mengelola, dan melakukan tindakan kepemilikan seperti halnya sebagai pemilik.
3. Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat bank gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank. Dalam hal tindakan ini menimbulkan kerugian bagi suatu pihak, pihak tersebut hanya dapat menuntut penggantian yang tidak melebihi nilai manfaat yang telah diperoleh dari kontrak dimaksud setelah terlebih dahulu membuktikan secara nyata dan jelas kerugian yang dialaminya.
4. Menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur.

3.4.4 Likuidasi Bank Sesudah Berlaku Undang-undang Nomor 24 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

Masyud Ali menyatakan kebijakan restrukturisasi perbankan nasional yang dilakukan Indonesia pada masa krisis membuahkan beban biaya yang termahal dan terboros sepanjang sejarah perbankan dunia. Berkaitan dengan berakhirnya *blanket guarantee*, LPS saat ini merupakan harapan untuk perlindungan konsumen, sekaligus meningkatkan kepercayaan masyarakat pada dunia perbankan.²²⁷ Penjaminan simpanan nasabah bank diselenggarakan oleh LPS

²²⁷ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, "Kewenangan dan Tanggung Jawab Bank Indonesia dalam Likuidasi dan Kepailitan Bank," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 2 No. 2* (Agustus 2004): hal. 40.

dimana memiliki dua fungsi yaitu menjamin nasabah bank dan melakukan penyelesaian atau penanganan bank gagal.²²⁸

Marulak Pardede mengemukakan bahwa apabila terjadi likuidasi atas suatu bank, maka lembaga asuransi deposito yang dimaksud akan mengambil alih kedudukan nasabah penyimpan dana setelah lembaga itu membayar ganti kerugian kepada nasabah penyimpan dana dimaksud berdasarkan ketentuan lembaga subrogasi sebagaimana diatur oleh undang-undang.²²⁹ Ada doktrin lain yang juga sangat berpengaruh, yaitu diutamakan pentingnya kepentingan nasabah kecil penyimpan dana (*small depositors*). Oleh karena itu, ketika suatu bank dicabut izin usahanya, maka *small depositors* inilah yang terlebih dahulu terjamin keamanan dananya.²³⁰ Berlakunya asas kepercayaan dalam hubungan antara bank dan nasabah penyimpan dana mengandung konsekuensi bahwa nasabah penyimpan dana mengandung konsekuensi bahwa nasabah penyimpan dana diberi jaminan untuk memperoleh hak utama atas pengembalian dana simpanannya.²³¹

LPS merupakan salah satu upaya untuk memberikan perlindungan dana nasabah yang memiliki peran sebagai berikut:²³²

a. Tahap Penyehatan Bank

Sebagaimana telah ditentukan dalam pasal 37 ayat (1) UU Perbankan, suatu bank yang mengalami kesulitan dalam kelangsungan usaha dapat melakukan tindakan-tindakan guna penyehatan bank. Salah satu tindakan tersebut adalah menyerahkan pengelolaan kepada pihak lain. Pengelolaan dialihkan karena bank tersebut insolven. BI dapat mengalihkan pengelolaan bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya. Salah satu pihak yang dapat menerima pengalihan pengelolaan bank tersebut adalah LPS karena LPS sangat berkepentingan untuk melindungi simpanan nasabah. LPS mengambil alih pengelolaan

²²⁸ Johannes Ibrahim, "Dilematis Penerapan UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Penjaminan Simpanan Antara Perlindungan Hukum dan Kejahatan Perbankan," *Jurnal Hukum Bisnis Vol. 24 No. 1* (2005): hal. 43.

²²⁹ Marulak Pardede, *op. cit.*, hal. 65.

²³⁰ Agus Santoso (b), *op. cit.*, hal. 65.

²³¹ Fakultas Hukum Universitas Surabaya, *op. cit.*, hal. 37.

²³² *Ibid.*, hal. 31.

bank atas perintah dari BI. Pengelolaan tersebut dapat dilakukan dengan cara melakukan rekapitalisasi pada saat bank mengalami kesulitan dalam kelangsungan usahanya. LPS dapat mengambil alih fungsi direksi bank tersebut. Oleh karena itu agar tidak bertentangan dengan UUPT yang mengatur tentang kewenangan direksi, maka kewenangan LPS ini juga seyogyanya dimuat dalam bentuk UU LPS. Pengalihan pengelolaan dari pengurus bank yang insolven tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya likuidasi bank. Bila dari hasil pengelolaan LPS, bank tersebut tidak bisa membaik maka LPS akan memberikan rekomendasi kepada BI untuk mencabut izin usaha bank tersebut.

b. Tahap Likuidasi Bank

Pada saat bank sudah tidak dapat disehatkan maka LPS memberikan rekomendasi kepada BI untuk mencabut izin usaha bank tersebut. Setelah BI mencabut izin usaha, dilakukan pembubaran badan hukum bank maka LPS dapat berperan untuk menunjuk Tim Likuidasi atau LPS bertindak sebagai Likuidator. LPS diberikan peran dalam tahap likuidasi bank karena LPS menggantikan kedudukan nasabah penyimpan dana.

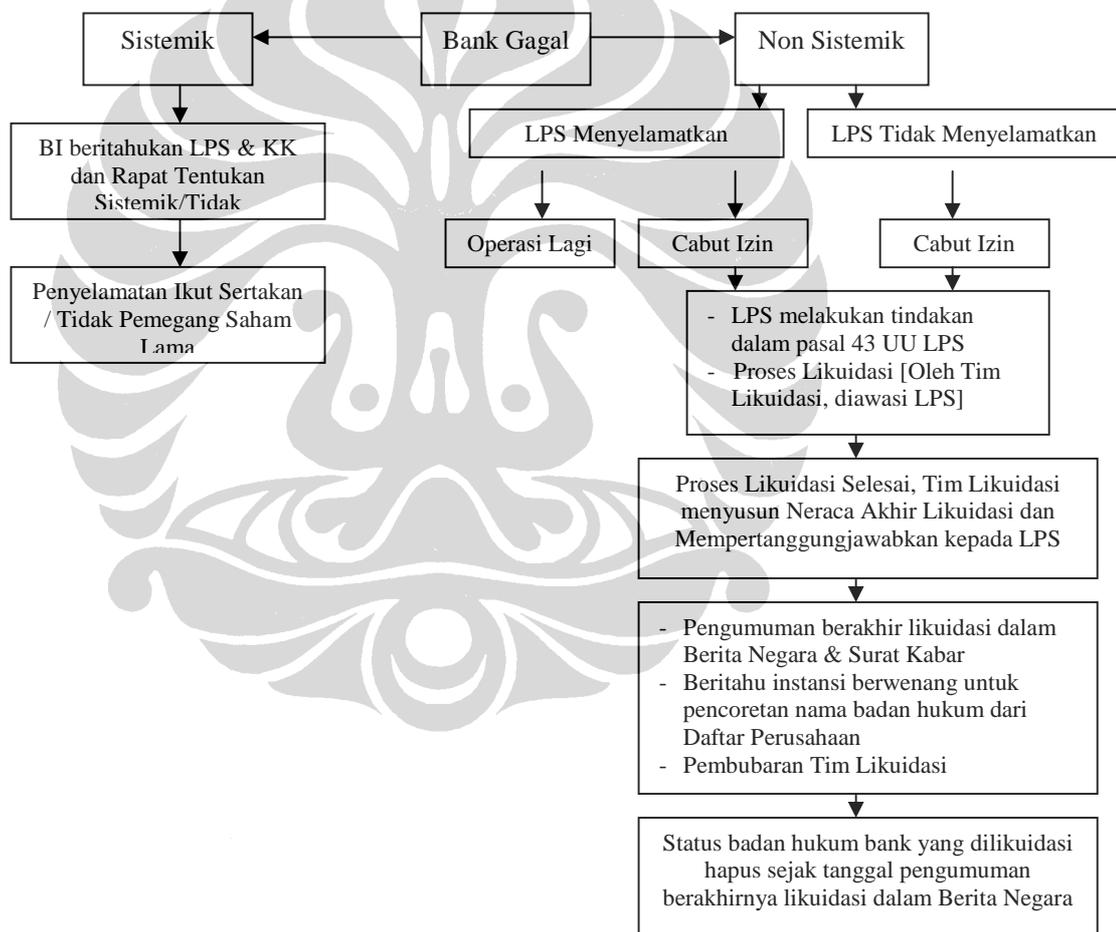
Semula pengaturan mengenai likuidasi bank diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank. Akan tetapi pengaturan ini dirasa belum cukup bila hanya diatur dalam bentuk PP. Ketentuan hukum tersebut seyogyanya berbentuk UU karena pelaksanaan likuidasi bank sangat terkait dengan kepentingan masyarakat sehingga undang-undang yang dibuat oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akan memberikan kekuatan hukum dan legitimasi yang kuat.

Adanya peningkatan PP tentang likuidasi bank menjadi UU dapat menjadi *lex specialis* dalam ketentuan hukum yang berkaitan dengan *exit policy* lembaga perbankan. Mengingat likuidasi bank menyangkut hak-hak keperdataan dan kewenangan publik, maka pengaturan mengenai likuidasi bank perlu diatur dalam bentuk undang-undang, sehingga dapat memperkokoh landasan hukum sekaligus menjamin proses likuidasi bank yang efektif dan efisien. Di samping itu bank merupakan badan usaha yang memiliki karakteristik khusus dibandingkan badan usaha pada umumnya. Oleh karena itu proses likuidasi bank tidak dapat

disamakan dengan prosedur yang berlaku pada badan usaha selain bank. Hal tersebut dimaksudkan untuk memperkokoh landasan hukum bagi kelancaran pelaksanaan pencabutan izin usaha, pembubaran badan hukum, dan likuidasi bank.

Kini pengaturan mengenai likuidasi bank mengacu pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan. Adapun prosedur mengenai likuidasi ini telah dijelaskan dalam subbab 3.1.4. Secara ringkas dapat dijelaskan dalam skema berikut :

Gambar 3.1 Prosedur Likuidasi Bank



Sumber : Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

BAB 4
KEWENANGAN LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN
DALAM LIKUIDASI BANK YANG BERBENTUK
HUKUM PERUSAHAAN DAERAH

Adanya pertentangan pengaturan likuidasi sebagaimana terdapat dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (UU LPS) dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang menimbulkan konflik kelembagaan dalam likuidasi bank dan menghambat Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam menjalankan kewenangannya dapat ditelaah dengan menerapkan teori asas dan penemuan hukum serta implementasi dalam praktek likuidasi yang berlaku sebagaimana terdapat dalam PD BPR Bungbulang Garut. Dengan menerapkan teori asas dan penemuan hukum serta implementasi dalam praktek likuidasi ini dapat dilihat lembaga manakah yang lebih berwenang dalam melikuidasi bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah.

4.1 Teori Asas dan Penemuan Hukum

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :²³³

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

²³³ Indonesia (j), *op. cit.*, pasal 7 ayat (1).

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).²³⁴

Dalam perbincangan mengenai peraturan perundang-undangan terdapat adanya hierarki dan asas preferensi. Hierarki merujuk kepada tata urutan peraturan perundang-undangan dan dalam hal ini isi peraturan perundang-undangan yang berada pada urutan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang berada pada urutan lebih tinggi. Sedangkan asas preferensi merujuk kepada 2 (dua) peraturan yang berada dalam urutan yang sama dan mengenai hal yang sama tetapi tanggal pengundungannya berbeda dan 2 (dua) peraturan yang berada dalam urutan yang sama dan mengenai hal yang sama tetapi yang satu lebih bersifat khusus dan yang lain bersifat umum.²³⁵

Terdapat adanya 3 (tiga) asas yang dikenal dalam ilmu hukum, yakni :

1. *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Terhadap 2 (dua) peraturan yang berada dalam urutan yang berbeda dan mengatur hal yang sama, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Bila terdapat sengketa, berdasarkan adanya hierarki maka peraturan yang lebih tinggi akan mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah.

2. *Lex Specialis Derogat Legi Generali*²³⁶

Terhadap 2 (dua) peraturan yang berada dalam urutan yang sama dan mengenai hal yang sama tetapi yang satu lebih bersifat khusus dan yang lain bersifat umum, maka apabila dalam suatu sengketa atau masalah terdapat 2 (dua) UU yang diterapkan, yang harus diterapkan adalah UU yang secara khusus mengatur perkara itu.

3. *Lex Posteriori Derogat Legi Priori*²³⁷

Terhadap 2 (dua) peraturan yang berada dalam urutan yang sama dan mengenai hal yang sama tetapi tanggal pengundungannya berbeda maka

²³⁴ *Ibid.*, pasal 7 ayat (4) dan (5).

²³⁵ Peter Mahmud Marzuki (b), *Pengantar Ilmu Hukum*, cet. 1, (Jakarta: Kencana, 2008), hal. 306.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*, hal. 307.

UU yang terkemudian menyisihkan UU terdahulu. Berdasarkan asas ini apabila terdapat 2 (dua) UU mengatur hal yang sama dan pada UU baru tidak secara jelas-jelas dituangkan ketentuan yang mencabut UU lama tersebut, yang harus diberlakukan adalah UU baru.

Melalui putusannya yang menjadi yurisprudensi kuat, hakim juga membuat hukum. Hal itu dalam praktik penyelesaian sengketa tidak dapat dihindari manakala terminologi yang digunakan oleh UU tidak jelas, UU tidak mengatur masalah yang dihadapi, atau UU yang ada bertentangan dengan situasi yang dihadapi. Oleh karena itulah hakim dalam hal ini lalu melakukan pembentukan hukum (*rechtsvorming*), analogi (*rechtsanalogie*), penghalusan hukum (*rechtsverfijning*), atau penafsiran (*interpretatie*). Kegiatan-kegiatan semacam itu dalam sistem hukum kontinental disebut sebagai penemuan hukum (*rechtsvinding*).²³⁸

Penemuan hukum lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang konkrit. Ini merupakan proses konkretisasi dan individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dengan mengingat peristiwa konkrit.²³⁹ Terdapat 3 (tiga) metode penemuan hukum :

1. Metode Interpretasi

Metode interpretasi adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang. Menjelaskan ketentuan undang-undang adalah untuk merealisasikan fungsi agar hukum positif itu berlaku. Adapun terdapat beberapa macam interpretasi, yakni sebagai berikut :

a. Interpretasi Gramatikal

Interpretasi ini merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata, atau bunyinya.²⁴⁰ Terjadi

²³⁸ *Ibid.*, hal. 333.

²³⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, cet. 3, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2002), hal. 147.

²⁴⁰ *Ibid.*, hal 156.

apabila dalam menetapkan pengertian aturan UU merujuk kepada kata-kata yang digunakan atau bagian-bagian kalimat berdasarkan kata sehari-hari atau yang lazim digunakan.²⁴¹ Metode ini disebut juga metode obyektif²⁴² karena tidak menurut kehendak subyek yang menafsirkannya tetapi berdasar bahasa yang berlaku umum. Contoh interpretasi ini yakni istilah *menggelapkan* dari pasal 41 KUHP ditafsirkan sebagai *menghilangkan*.

b. Interpretasi Teleologis atau Sosiologis

Interpretasi Teleologis yaitu apabila makna undang-undang itu ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Dengan interpretasi teleologis ini undang-undang yang masih berlaku tetapi sudah usang atau sudah tidak sesuai lagi, diterapkan terhadap peristiwa, hubungan, kebutuhan, dan kepentingan masa kini. Ketentuan undang-undang yang sudah tidak sesuai lagi dilihat sebagai alat untuk memecahkan atau menyelesaikan sengketa dalam kehidupan bersama waktu sekarang. Metode ini baru digunakan apabila kata-kata dalam undang-undang dapat ditafsirkan dengan pelbagai cara.²⁴³ Misal mengenai pencurian menurut pasal 362 KUHPidana. Ketika dibuat undang-undang ini belum ada pemikiran mengenai adanya pencurian listrik. Kemudian ditafsirkan bahwa tenaga listrik bersifat mandiri dan mempunyai nilai tertentu, karena untuk memperoleh aliran listrik diperlukan biaya dan aliran itu dapat diberikan kepada orang lain dengan penggantian biaya. Oleh karena itu, pencurian listrik ditafsirkan dapat dihukum menurut pasal 362 KUHPidana.

c. Interpretasi Sistematis (Logis)

Terjadinya suatu undang-undang selalu berkaitan dan berhubungan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan

²⁴¹ Peter Mahmud Marzuki (b), *op. cit.*, hal. 344.

²⁴² Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, hal. 156.

²⁴³ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 15-16.

perundang-undangan. Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain disebut interpretasi sistematis atau logis. Menafsirkan undang-undang tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan. Contoh interpretasi ini yakni bila hendak mengetahui sifat pengakuan anak yang hanya dilahirkan di luar perkawinan orang tuanya, tidak cukup hanya mencari ketentuan dalam KUHPerdara, tapi juga dihubungkan dengan pasal 278 KUHPidana.²⁴⁴

d. Interpretasi Historis

Penafsiran historis merupakan penjelasan menurut terjadinya undang-undang. Terdapat 2 (dua) macam interpretasi historis, yaitu penafsiran menurut sejarah undang-undang dan penafsiran menurut sejarah hukum. Dengan penafsiran menurut sejarah undang-undang hendak dicari maksud ketentuan undang-undang seperti yang dilihat oleh pembentuk undang-undang pada waktu pembentukannya. Di sini kehendak pembentuk undang-undang yang menentukan. Interpretasi ini disebut interpretasi subyektif. Interpretasi ini mengambil sumber dari surat-menyurat dan pembicaraan di DPR, yang kesemuanya itu memberi gambaran tentang apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.²⁴⁵ Sedangkan metode interpretasi yang hendak memahami undang-undang dalam konteks seluruh sejarah hukum disebut interpretasi menurut sejarah hukum. Misalnya bila membicarakan KUHPerdara yang tidak terbatas sampai terbentuk KUHPerdara tapi juga sampai pada hukum Romawi.²⁴⁶

e. Interpretasi Komparatif

²⁴⁴ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *op. cit.*, hal. 16-17.

²⁴⁵ *Ibid.*, hal 17-18.

²⁴⁶ *Ibid.*, hal 18.

Interpretasi komparatif atau penafsiran dengan jalan memperbandingkan adalah penjelasan berdasarkan perbandingan hukum. Dengan memperbandingkan hendak dicari kejelasan mengenai suatu ketentuan undang-undang. Terutama bagi hukum yang timbul dari perjanjian internasional ini penting, karena dengan pelaksanaan yang seragam direalisasikan kesatuan hukum yang melahirkan perjanjian internasional sebagai hukum obyektif atau kaedah hukum untuk beberapa negara. Di luar hukum perjanjian internasional kegunaan metode ini terbatas.²⁴⁷ Misal bila ingin meratifikasi suatu perjanjian internasional maka perlu melihat pula penerapan di negara-negara lain yang mengatur hal serupa.

f. Interpretasi Futuristis

Interpretasi futuristis atau metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi adalah penjelasan ketentuan undang-undang dengan berpedoman pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.²⁴⁸

g. Interpretasi Restriktif dan Ekstensif

Interpretasi restriktif adalah penjelasan atau penafsiran yang bersifat membatasi. Untuk menjelaskan ketentuan undang-undang ruang lingkup ketentuan itu dibatasi. Misal kata 'tetangga' menurut pasal 666 KUHPerdara bila diinterpretasi secara gramatikal diartikan termasuk penyewa dari pekarangan sebelahnya. Kalau tetangga ditafsirkan tidak termasuk tetangga penyewa, merupakan interpretasi restriktif.²⁴⁹

Sedangkan dalam penafsiran ekstensif dilampaui batas-batas yang ditetapkan oleh interpretasi gramatikal. Misalnya dapat disebutkan penafsiran kata 'menjual' dalam pasal 1576 KUHPerdara. Kata

²⁴⁷ *Ibid.*, hal 19.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*, hal. 20.

‘menjual’ ini ditafsirkan luas yaitu bukan semata-mata hanya berarti jual beli saja, tetapi juga ‘peralihan’ atau ‘pengasingan’.²⁵⁰

2. Metode Argumentasi

Interpretasi adalah metode penemuan hukum dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan peristiwanya. Sebaliknya dapat terjadi juga hakim harus memeriksa dan mengadili perkara yang tidak ada peraturannya yang khusus. Di sini hakim menghadapi kekosongan atau ketidaklengkapan undang-undang yang harus diisi atau dilengkapi, sebab hakim tidak boleh menolak memeriksa dan mengadili perkara dengan dalih tidak ada hukumnya atau tidak lengkap hukumnya.²⁵¹ Oleh karena itu, perlu suatu metode penemuan hukum untuk dapat menyelesaikan perkara yang dinamakan metode argumentasi. Terdapat 3 (tiga) macam metode argumentasi yakni sebagai berikut :

a. Argumentum per analogiam

Penemuan hukum dengan jalan analogi terjadi dengan mencari peraturan umumnya dari peraturan khusus dan akhirnya menggali asas yang terdapat di dalamnya. Di sini peraturan perundang-undangan yang khusus dijadikan peraturan yang bersifat umum yang tidak tertulis dalam undang-undang, diterapkan terhadap suatu peristiwa khusus tertentu, sedangkan peraturan perundang-undangan tersebut sesungguhnya tidak meliputi peristiwa khusus tertentu, tetapi peristiwa khusus tertentu itu hanyalah mirip dengan peristiwa yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tadi.²⁵² Analogi digunakan tidak hanya sekedar kalau peristiwa yang akan diputus itu mirip dengan peristiwa yang diatur dalam undang-undang, tetapi juga apabila kepentingan masyarakat hukum menuntut penilaian yang sama.²⁵³ Misalnya

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.*, hal. 21.

²⁵² *Ibid.*, hal. 22.

²⁵³ *Ibid.*, hal. 24.

ketentuan pasal 1576 KUHPERdata menyebutkan bahwa penjualan barang yang disewa tidak memutuskan perjanjian sewa menyewa kecuali apabila telah diperjanjikan. Dengan analogi pengertian ‘jual’ dalam ketentuan khusus pasal 1576 KUHPERdata dijadikan umum, sehingga meliputi setiap bentuk peralihan termasuk hibah tidak terbatas penjualan saja. Jadi, hibah juga tidak memutuskan sewa menyewa bila tidak diperjanjikan.

b. Penyempitan hukum

Kadang-kadang peraturan perundang-undangan ruang lingkungannya terlalu umum atau luas, maka perlu dipersempit untuk dapat diterapkan terhadap suatu peristiwa tertentu. Dalam menyempitkan hukum dibentuklah pengecualian atau penyimpangan baru dari peraturan-peraturan yang sifatnya umum diterapkan terhadap peristiwa atau hubungan hukum yang khusus dengan penjelasan atau konstruksi dengan memberi ciri-ciri. Misal undang-undang tidak menjelaskan apakah kerugian harus diganti juga oleh orang yang dirugikan yang ikut bersalah menyebabkan kerugian (Pasal 1365 KUHPERdata), tetapi yurisprudensi menetapkan bahwa kalau ada kesalahan pada yang dirugikan, maka ia hanya dapat menuntut sebagian dari kerugian yang diakibatkan olehnya.²⁵⁴

c. *Argumentum a contrario*

Ada kalanya suatu peristiwa tidak secara khusus diatur oleh undang-undang, tetapi kebalikan dari peristiwa tersebut diatur oleh undang-undang. Ini merupakan cara penafsiran atau menjelaskan undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara peristiwa konkrit yang dihadapi dan peristiwa yang diatur dalam undang-undang. Dengan mengatur secara tegas suatu peristiwa tertentu tetapi peristiwa yang mirip lainnya tidak, maka untuk yang terakhir ini berlaku hal yang kebalikannya. Pada *argumentum a contrario* titik berat diletakkan pada ketidaksamaan peristiwanya.²⁵⁵ Misal pada pasal

²⁵⁴ *Ibid.*, hal. 26.

²⁵⁵ *Ibid.*, hal. 26-27.

39 PP Nomor 9 Tahun 1975 menentukan bahwa waktu tunggu bagi seorang janda yang hendak kawin apabila perkawinan putus karena perceraian ditetapkan 130 hari. Sedangkan bagi duda tidaklah diatur. Untuk itulah berdasar *argumentum a contrario* berlaku kebalikan pasal 39 tersebut bahwa seorang duda tidak ada waktu tunggu bila hendak kawin lagi.

3. Penemuan Hukum Bebas

Pada penemuan hukum bebas undang-undang tidak merupakan peranan utama. Undang-undang merupakan alat bantu untuk memperoleh pemecahan yang menurut hukum tepat dan yang tidak perlu harus sama dengan penyelesaian sesuai undang-undang. Menurut pandangan ini hakim mempunyai tugas mencipta hukum. Penemu hukum yang bebas tugasnya bukanlah menerapkan undang-undang, tetapi menciptakan penyelesaian yang tepat untuk peristiwa konkrit sedemikian, sehingga peristiwa-peristiwa berikutnya dapat dipecahkan menurut kaedah yang telah diciptakan oleh hakim.²⁵⁶

4.2 Proses Likuidasi PD BPR Bungbulang Garut

Sejak beroperasinya LPS mulai tahun 2005 hingga kini, LPS telah menerima 14 (empat belas) BPR baik berbentuk Perseroan Terbatas maupun Perusahaan Daerah yang diserahkan Bank Indonesia karena merupakan bank gagal yang tidak dapat disehatkan lagi. Letak BPR yang dilikuidasi ini berada di Provinsi Jawa Tengah, Jawa Barat, DKI Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sebanyak 1.800 BPR merupakan pembayar premi kepada LPS yang berdiri sejak 2005.²⁵⁷ LPS telah membayar klaim nasabah 14 BPR yang dicabut izin usahanya. Sampai November 2008 dana yang dikucurkan mencapai Rp 68,3

²⁵⁶ *Ibid.*, hal. 30.

²⁵⁷ Fahmi Achmad, "Simpanan BPR Bungbulang Layak Bayar Hanya 3,6%," <<http://www.web.bisnis.com/edisi-cetak/edisi-harian/keuangan/1id60600.html>>, diakses 3 Juni 2009.

Miliar. Jumlah itu mencakup 2.826 rekening atau 95,6 persen dari total nominal simpanan yang dianggap layak bayar. Berdasarkan hasil rekonsiliasi dan verifikasi atas simpanan nasabah BPR yang dicabut izin usahanya itu, jumlah simpanan layak bayar sampai dengan November 2008 adalah sebanyak 13.217 rekening dengan total nominal Rp 71,4 milyar.²⁵⁸

Adapun keempat belas BPR yang dicabut izin usahanya oleh Bank Indonesia tampak dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 4.1 Bank yang Dicabut Izin Usaha oleh Bank Indonesia

No	Bank yang Dicabut Izin Usaha	Tanggal Pencabutan Izin Usaha
1	PT BPR Tripilar Arthajaya Yogyakarta	19 Januari 2006
2	PD BPR Cimahi Bandung	26 Januari 2006
3	PT BPR Mitra Banjarian Bandung	7 Februari 2006
4	PT BPR Mranggen Mitraniaga Demak	22 Agustus 2006
5	PT BPR Samadhana Sukabumi	22 September 2006
6	PD BPR Gununghalu Bandung	11 Oktober 2006
7	PT BPR Bekasi Istana Artha Bekasi	24 Januari 2007
8	PT BPR Era Aneka Rezeki Cibinong	16 Maret 2007
9	PT BPR Bangunkarsa Arthasejahtera Bandung	6 Juni 2007
10	PD BPR Bungbulang Garut	20 November 2007
11	PT BPR Anugrah Arta Niaga Solo	13 Desember 2007
12	PT BPR Citraloka Dana Mandiri Bandung	14 Februari 2007
13	PT BPR Kencana Artha Mandiri Solo	13 Maret 2007
14	PT BPR Sumber Hiobaja-Sukoharjo	20 April 2007

Sumber : Publikasi LPS

Dalam pembahasan penelitian ini, penulis akan memfokuskan pembahasan mengenai proses likuidasi PD BPR Bungbulang Garut yang masih dalam proses

²⁵⁸ Umi Kalsum dan Nur Farida Ahniar, "LPS Bayar Klaim Nasabah BPR Rp 68 Miliar," <<http://www.bisnis.vivanews.com/news/read/16794-lps-bayar-klaim-nasabah-bpr-rp-68-miliar>>, diakses 4 Juni 2009.

penyelesaian hingga saat ini. Dengan menitikberatkan pembahasan pada likuidasi PD BPR Bungbulang akan dapat dilihat bagaimana implementasi kewenangan LPS dalam proses likuidasi bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah.

Kepemilikan dan kepengurusan PD BPR Bungbulang tampak dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 4.2 Kepemilikan dan Kepengurusan PD BPR Bungbulang

KEPEMILIKAN DAN KEPENGURUSAN PD BPR BUNGBULANG	
Pemegang Saham	Pemerintah Kabupaten Garut Nominal Rp 260.000.000,- Nilai 100 %
Direktur	Dedi Rustandi, S.Sos Drs. Y. Sopyan
Dewan Pengawas	Tommy Indra Gunawan, SE. MM H. Masrun
Jumlah Pegawai	(tidak termasuk pengurus) 16 orang

Sumber : Lembaga Penjamin Simpanan

Upaya likuidasi terhadap bank merupakan jalan yang terakhir. Hal ini tampak dari kegelisahan nasabah PD BPR Bungbulang yang mengkhawatirkan simpanannya yang terdapat di PD BPR Bungbulang tersebut. Ketika simpanan nasabah belum dibayarkan LPS sebelum proses rekonsiliasi dan verifikasi, para nasabah PD BPR Bungbulang mengeluhkan uangnya yang tidak bisa diambil di bank tersebut. Bahkan mereka mengaku kesulitan untuk mendapatkan informasi bisa atau tidaknya uang mereka diambil. Pasalnya, uang mereka yang macet di BPR tersebut nilainya mencapai lebih dari Rp 10 miliar. Bahkan, sekitar 2000

nasabah juga meminta pemerintah daerah ikut membantu penyelesaian masalah dana nasabah tersebut.²⁵⁹

Para nasabah mengatakan ada 2 (dua) tuntutan yang diajukan para nasabah, pertama uang para nasabah yang disimpan di PD BPR Bungbulang, baik yang berupa tabungan atau deposito, harus segera dikembalikan atau dibayar secepatnya, dengan ketentuan waktu yang jelas. Kedua uang yang mengendap selama ini supaya diperhitungkan jasanya, sesuai dengan peraturan bank yang berlaku.²⁶⁰ Bila kita melihat, tampak bahwa bila kembali ke masa sebelum berlakunya UU LPS, pasti sudah terjadi *rush* yang dilakukan oleh para nasabah. Hal inilah yang menunjukkan pentingnya keberadaan LPS dalam menjalankan fungsinya menjamin simpanan nasabah penyimpan dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya.

LPS untuk melakukan pembayaran klaim penjaminan simpanan nasabah bank yang dicabut izin usahanya, LPS terlebih dahulu melakukan rekonsiliasi dan verifikasi atas data simpanan nasabah guna menetapkan simpanan yang layak dibayar atau tidak layak dibayar. Kriteria simpanan yang layak dibayar, antara lain simpanan nasabah tercatat dalam pembukuan bank, nasabah tidak memperoleh suku bunga yang melebihi suku bunga yang ditetapkan LPS, dan nasabah bukan merupakan pihak yang menyebabkan bank dicabut izin usahanya.²⁶¹

Berdasarkan hasil rekonsiliasi dan verifikasi untuk menentukan simpanan Layak Bayar dan simpanan Tidak Layak Bayar sesuai ketentuan UU LPS dan telah diumumkan dalam 2 (dua) tahap yaitu Tahap Pertama tanggal 13 Desember 2007 dan Tahap Kedua tanggal 10 April 2008 dengan rincian sebagai berikut :²⁶²

²⁵⁹ Iwa, "2.000 Nasabah BPR Minta Pemda Garut Selesaikan Masalah," <<http://www.hupakuan.com/beritadetail.php?idberita=20090526082051%20&&%20kunci1=2.000%20&&%20kunci2=masalah%20&&%20kolom=daerah>>, diakses 3 Juni 2009.

²⁶⁰ "Nasabah BPR Datangi Pemkab Garut," <<http://www.pikiran-rakyat.com/index.php?mib=news.detail&id=42053>>, diakses 3 Juni 2009.

²⁶¹ "BI Awasi Beberapa Bank Swasta di Jateng Karena Kurang Sehat," <<http://www.kapanlagi.com/h/0000223219.html>>, diakses 14 Juni 2009.

²⁶² Lembaga Penjamin Simpanan, "Penjelasan Lembaga Penjamin Simpanan Tentang Tindak Lanjut Pencabutan Izin Usaha PD BPR Bungbulang-Kab. Garut," <http://www.lps.go.id/v2/home.php?link=publikasi&pub_id=78>, diakses 5 Juni 2009.

1. Simpanan yang memenuhi kriteria layak dibayar adalah sebesar Rp 176,7 juta (3,6%)
2. Simpanan yang tidak layak dibayar yang disebabkan karena simpanan tersebut memperoleh bunga melebihi tingkat bunga yang ditetapkan oleh LPS adalah sebesar Rp 4,81 milyar

Selain itu, berdasar hasil rekonsiliasi dan verifikasi ini terdapat simpanan sebesar Rp 6,65 milyar yang menjadi tanggung jawab pengurus/pemilik PD BPR Bungbulang (DL) sebagai akibat pelanggaran yang dilakukan oleh pengurus/pemilik PD BPR Bungbulang (DL) terhadap larangan penghimpunan dana yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.²⁶³ Adanya sanksi likuidasi dan pencabutan izin usaha dari BI terhadap PD BPR Bungbulang dinilai LPS sebagai akibat adanya dugaan penipuan dan ketidakhati-hatian penyaluran kredit.²⁶⁴ Selain itu, Komisi C DPRD Garut Lucky Lukmansyah Trenggana, sebagaimana dilansir oleh media, mengatakan bahwa ada beberapa faktor penyebab PD BPR Bungbulang dilikuidasi yaitu karena mis-manajemen atau aturan perbankan tidak dilaksanakan serta pemberian kredit yang tidak prosedural.²⁶⁵

LPS telah menunjuk PT BRI Unit Bungbulang – Kec. Bungbulang Kab. Garut sebagai bank pembayar untuk melakukan pembayaran terhadap simpanan layak dibayar dan LPS telah menyediakan dana untuk pembayaran simpanan tersebut. Nasabah yang simpanannya termasuk dalam simpanan layak dibayar dapat mencairkan simpanannya di bank pembayar tersebut. Penyelesaian terhadap Simpanan Tidak Layak Dibayar akan dilakukan melalui proses likuidasi PD BPR Bungbulang (DL) sesuai dengan ketentuan likuidasi berdasarkan UU LPS.

Pelaksanaan penyelesaian likuidasi dilakukan oleh Tim Likudasi (TL) yang diangkat oleh LPS dan dibantu oleh beberapa orang mantan pegawai PD BPR Bungbulang (DL). Pelaksanaan likuidasi PD BPR Bungbulang (DL)

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Fahmi Achmad, *op. cit.*

²⁶⁵ Misbach, "Nasabah BPR Bungbulang Mengeluh," <<http://www.garutkab.go.id/pub/news/plain/2224-nasabah-bpr-bungbulang-mengeluh.html>>, diakses 5 Juni 2009.

dilakukan oleh Tim Likuidasi dengan cara penjualan/pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada para debitur diikuti dengan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditur serta pengalihan seluruh aset dan kewajiban bank kepada pihak lain.

Tabel 4.3 Rekapitulasi Simpanan Layak Dibayar Nasabah BPR yang Dicabut Izin Usahanya dan Pencairan oleh Nasabah atas Klaim Penjaminan Simpanan Layak Dibayar PD BPR Bungbulang

Data Simpanan per Tanggal pencabutan Izin Usaha Bank (Nilai Nominal)	Layak Bayar Hasil Verifikasi		Realisasi Pencairan oleh Nasabah atas Simpanan Layak Dibayar (s/d November 2008)
	Saldo Sebelum Set-Off Pinjaman	Setelah Set-Off Pinjaman	
Jumlah Rekening & Nilai	Jumlah Rekening & Nilai	Jumlah Rekening & Nilai	Jumlah dan Persentase Rekening & Nilai
6,804	2,653	2,661	43 (1.6%)
Rp 11,476,093,941	Rp 344,231,667	Rp 176,979,672	Rp 13,890,166 (8%)

Sumber : Publikasi LPS

Likuidasi PD BPR Bungbulang merupakan kewenangan LPS. LPS mendasarkan kewenangannya selain LPS merupakan lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah dalam melaksanakan proses likuidasi bank, juga didasarkan adanya beberapa peraturan yang melegitimasi kewenangan LPS, yakni sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2000 tentang Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (PD. PK) di Propinsi Jawa Barat
2. Keputusan Gubernur Jawa Barat tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2000 tentang Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (PD.PK)

3. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan

Pada pasal 58 Perda Propinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2000 ini, dinyatakan bahwa :

“Pembubaran PD. PK ditetapkan dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan pencabutan izin usaha, pembubaran, dan likuidasi.”

Sedangkan, pada pasal 158 Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2000, dinyatakan bahwa :

“Pembubaran PD. PK yang telah menjadi BPR ditetapkan dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan pencabutan izin usaha, pembubaran, dan likuidasi, sedangkan untuk pembubaran PD. PK yang belum menjadi BPR ditetapkan dalam RUPS. Pembubaran PD. PK yang telah menjadi BPR menurut perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dimaksud di atas adalah Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank.”

Selain itu, pada pasal 65 Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006, dinyatakan bahwa :

*“(1) Pembubaran PD BPR dan/atau PD PK ditetapkan dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pencabutan izin usaha, pembubaran, dan likuidasi.
(2) Perhitungan dan mekanisme pembagian aset hasil pembubaran, pencabutan izin usaha, dan likuidasi ditetapkan secara proporsional, melalui RUPS.”*

Berdasarkan ketiga peraturan di atas, tampak bahwa peraturan di daerah Jawa Barat mengenai likuidasi PD. PK yang telah menjadi BPR menunjukkan adanya penegasan atas keberlakuan proses likuidasi bank sebagaimana diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank sebelum berlakunya UU LPS. Seiring dengan adanya Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 maka likuidasi bank mengacu kepada UU LPS. Perda ini menguatkan tindakan LPS walaupun LPS bukan semata-mata mendasarkan Perda ini saja untuk melikuidasi. Adanya Perda ini meyakinkan

posisi LPS lebih kuat dalam melikuidasi terhadap adanya *challenge* dari pihak lain.²⁶⁶

Dengan adanya pengaturan dalam ketiga peraturan daerah Jawa Barat ini berarti Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengakui dan menyerahkan proses likuidasi bank sebagaimana ketentuan yang berlaku secara umum. Hal ini berarti Pemerintah Provinsi Jawa Barat menyerahkan kewenangannya dalam melikuidasi bank yang berbentuk Perusahaan Daerah kepada lembaga yang bertugas melaksanakan likuidasi bank yang dalam hal ini adalah LPS. Adanya ketiga peraturan daerah ini merupakan suatu dasar alasan bagi LPS untuk melakukan kewenangannya dalam melikuidasi bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah.

4.3 Analisa Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Likuidasi Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, LPS selain menjalankan fungsi penjaminan simpanan masyarakat juga diberikan kewenangan melakukan penanganan suatu bank serta melakukan likuidasi terhadap bank. Semenjak berlakunya UU LPS, maka kewenangan untuk melakukan likuidasi bank kini berada di tangan LPS. Kewenangan LPS ini berlaku bagi Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Tampak bahwa LPS mempunyai independensi dan kewenangan yang luas dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagaimana diamanatkan oleh UU LPS.

Kewenangan LPS ditujukan untuk dapat berlaku bagi ketiga macam bentuk hukum bank yang diakui di Indonesia yakni Perseroan Terbatas, Koperasi, dan Perusahaan Daerah. Hanya saja bila melihat perumusan UU Perusahaan Daerah, tampak adanya suatu pengaturan yang bertentangan dengan UU LPS. Apabila dirinci mengenai ketentuan dalam UU LPS dan UU PD maka terdapat beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Adanya konflik kelembagaan sebagai akibat adanya 2 (dua) kewenangan dalam proses likuidasi bank, antara lain :

²⁶⁶ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Yudha, Senior Officer Divisi Peraturan LPS. Wawancara dilakukan tanggal 2 Juni 2009, di Kantor Lembaga Penjamin Simpanan, Jakarta.

- a. Pasal 29 ayat (1) UU Perusahaan Daerah menyatakan bahwa pembubaran Perusahaan Daerah serta penunjukkan likuidatornya ditetapkan dengan Peraturan Daerah dari daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah tersebut dan berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan. Hal ini tentu bertolak belakang dengan pengaturan dalam UU LPS yang menyatakan bahwa dalam rangka melakukan likuidasi bank gagal yang dicabut izin usahanya, LPS melakukan tindakan memutuskan pembubaran badan hukum bank serta membentuk Tim Likuidasi. Tampak adanya 2 (dua) kewenangan lembaga dalam proses likuidasi bank yang dapat menimbulkan adanya konflik kelembagaan.
 - b. Berdasar pasal 43 UU LPS keputusan pembubaran badan hukum bank dilakukan oleh LPS. Pada pasal 45 ayat (1) UU LPS bahwa keputusan pembubaran badan hukum bank diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan 2 (dua) surat kabar harian yang mempunyai peredaran luas oleh Tim Likuidasi. Sedangkan terhadap pembubaran badan hukum Perusahaan Daerah diumumkan dalam Berita Daerah dan dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Bila melihat pengaturan kewenangan dalam pengumuman pembubaran badan hukum bank yang berbentuk Perusahaan Daerah tampak bahwa adanya pengaturan yang bertolak belakang dan terdapat 2 (dua) kewenangan dalam menjalankan tindakan pengumuman ini. Bila mengacu kepada kedua pengaturan ini tentulah menyulitkan dalam hal mekanisme pembubaran badan hukum bank dan pihak manakah yang lebih berwenang.
2. Adanya konflik kelembagaan terkait kewenangan dua lembaga tersebut menyebabkan dapat terhambatnya *asset recovery* berupa perolehan kembali atas pembayaran klaim penjaminan yang telah dikeluarkan oleh LPS apakah masih tetap terjamin. Pengembalian aset kepada LPS sebagai hasil dari pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada debitur bank dapat mengalami hambatan yang disebabkan ketidakefektifan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang LPS. Padahal proses pembubaran badan

hukum bank merupakan pintu masuk dilakukannya pemberesan harta kekayaan bank yang akan digunakan untuk pembayaran tagihan kreditur, termasuk kepada LPS.

3. Permasalahan mengenai pertanggung jawaban pemegang saham yang terbukti menyebabkan bank menjadi bank gagal bila masih terdapat kewajiban bank terhadap pihak lain. Hal ini berarti bila saham bank dimiliki 100% oleh Daerah dan terjadi bank gagal maka yang dapat diduga menyebabkan kegagalan adalah Daerah sebagai satu-satunya pemegang saham dan Daerah-lah yang harus bertanggung jawab. UUPD tidak mengatur secara jelas mengenai pertanggung jawaban pribadi Kepala Daerah sebagai perwakilan Daerah yang menjadi pemegang saham. Hal ini dapat memungkinkan Kepala Daerah yang memanfaatkan Perusahaan Daerah untuk kepentingan pribadi dapat tidak ditindak secara hukum dan tentunya menyebabkan pengelolaan bank tidak dilakukan secara hati-hati dan dibebankan kepada keuangan daerah.

Permasalahan utama yang timbul dalam proses likuidasi bank gagal ini terkait dengan adanya konflik kelembagaan mengenai lembaga manakah yang lebih berwenang dalam melakukan likuidasi bank dikarenakan adanya kontradiksi pengaturan dalam 2 (dua) Undang-undang yang satu sama lain masih berlaku di Indonesia. Terhadap adanya 2 (dua) Undang-undang yang masih mempunyai keberlakuan di Indonesia ini maka dapat dikaji dengan mengaitkannya dengan asas-asas hukum serta metode penemuan hukum yang dikenal dalam mempelajari ilmu hukum, sebagai berikut :

1. *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*

Adagium *lex specialis derogat legi generalis* ini bermakna bahwa UU yang bersifat khusus menyimpangi UU yang bersifat umum. Hal ini berarti bila terdapat ketentuan yang umum dan khusus, maka UU yang bersifat khususlah yang lebih diutamakan dan didahulukan untuk diterapkan dalam mengatasi suatu permasalahan hukum. Adagium *lex specialis derogat legi generalis* ini dapat dinyatakan secara eksplisit dalam UU yang mengakui adanya UU lain yang bersifat khusus selama tidak

bertentangan dengan UU tersebut. Ataupun UU yang khusus ini menyatakan secara tegas bahwa menyimpangi UU yang berlaku umum. Sehingga UU yang bersifat khusus inilah yang diakui keberadaannya dan diterapkan. Pernyataan mengakui adanya UU yang lebih khusus ini tampak misalnya pada Ketentuan Lain-Lain dalam pasal 154 UUPT yang menyatakan bahwa bagi Perseroan Terbuka berlaku ketentuan UUPT jika tidak diatur lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal yang mengecualikan ketentuan UU ini tidak boleh bertentangan dengan asas hukum perseroan dalam UUPT. Secara eksplisit hal ini menunjukkan adanya pengakuan terhadap UU yang lebih khusus dari UUPT yakni UU Pasar Modal.

Adagium lex specialis derogat legi generalis ini selain dinyatakan secara eksplisit juga dapat tidak dinyatakan secara tegas dalam suatu UU. Hal ini ditunjukkan misalnya pada ketentuan pasal 37 ayat (2)b dan (3). Pada pasal 37 ayat (2)b dinyatakan bahwa bila menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk segera menyelenggarakan RUPS guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk Tim Likuidasi. Sedangkan pada pasal 37 ayat 3 dinyatakan bahwa bila direksi bank tidak menyelenggarakan RUPS, pimpinan Bank Indonesia meminta kepada pengadilan untuk mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran badan hukum bank, penunjukan Tim Likuidasi, dan perintah pelaksanaan likuidasi.

Melihat ketentuan pasal 37 ayat (2)b dan (3), terdapat pengaturan yang tidak relevan saat ini dalam kaitannya dengan likuidasi bank. Untuk pencabutan izin usaha bank memang tetap menjadi kewenangan Bank Indonesia. Namun, untuk membubarkan badan hukum bank dan membentuk Tim Likuidasi bukanlah menjadi kewenangan penuh pemegang saham bank melalui RUPS ataupun pengadilan lagi bila direksi bank tidak menyelenggarakan RUPS. Kewenangan pembubaran badan

hukum bank dan membentuk Tim Likuidasi ini kini menjadi kewenangan LPS sebagaimana diamanatkan oleh UU LPS dalam pasal 43 huruf d. Tampak adanya ketentuan khusus yang mengatur mengenai likuidasi khusus badan usaha bank sebagaimana diatur dalam UU LPS.

Terkait dengan kewenangan dalam likuidasi bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah, juga dapat dikaji dengan menggunakan pendekatan adagium *lex specialis derogat legi generalis*. Bila dilihat ketentuan dalam UU LPS tidak dinyatakan secara eksplisit bahwa UU LPS mengenyampingkan UU lain yang mengatur mengenai likuidasi bank sebagaimana terdapat dalam UU Perbankan, UU Perusahaan Daerah, UU Koperasi, dan UU Perseroan Terbatas. Namun dengan pendekatan adagium *lex specialis derogat legi generalis* ini UU LPS dapat dinilai sebagai UU yang bersifat khusus yang mengatur mengenai likuidasi bank meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit. LPS merupakan suatu ‘lembaga khusus’ yang ditetapkan pemerintah guna melakukan tugas khusus yakni dalam penjaminan simpanan nasabah bank dan dalam melakukan likuidasi bank. Tampak bahwa LPS merupakan ‘lembaga khusus’ yang dikhususkan dalam melikuidasi bank. Oleh karena itu, LPS mempunyai kewenangan melikuidasi bank yang berbentuk hukum PT, Koperasi, dan juga PD selain karena UU LPS merupakan UU yang bersifat khusus mengatur mengenai likuidasi bank, LPS juga merupakan lembaga yang dikhususkan untuk melakukan kewenangan tersebut.

2. *Lex Posteriori Derogat Legi Priori*

Adagium *lex posteriori derogat legi priori* bermakna bahwa ketentuan perundang-undangan yang datang belakangan mengenyampingkan ketentuan perundang-undangan yang telah lebih dulu ada. Ketentuan ini berlaku dengan persyaratan bahwa ketentuan perundang-undangan tersebut sejenis atau sederajat. Hal ini berarti UU yang lebih baru akan lebih didahulukan daripada UU yang sebelumnya telah ada sehingga UU yang lebih baru inilah yang akan diberlakukan. Walaupun pernyataan pencabutan atau pembekuan peraturan perundang-undangan yang lama tidak dinyatakan langsung, namun menurut asas

tersebut peraturan perundang-undangan lama tersebut tetap saja tidak berlaku lagi jika ada peraturan perundang-undangan baru yang mengatur substansi materiil yang sama, maka adagium *lex posteriori derogat legi priori* ini akan tetap berlaku.

Penerapan adagium ini misalnya terdapat dalam pemberlakuan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang mengesampingkan UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang berlaku sebelumnya. Dalam UUPT No. 40 Tahun 2007 pasal 160, dinyatakan bahwa pada saat UU ini mulai berlaku, UUPT Nomor 1 Tahun 1995 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam ketentuan ini tampak bahwa adanya pengakuan terhadap ketentuan yang lebih baru secara tegas.

Selain itu, sebagaimana telah dijelaskan dapat pula pernyataan pencabutan atau pembekuan UU yang lama tidak secara tegas, tapi sepanjang mengatur substansi materiil yang sama maka UU yang lebih barulah yang akan berlaku. Bila melihat keberlakuan UU LPS dan UU PD maka dapat diterapkan ketentuan adagium *lex posteriori derogat legi priori*. Berdasar Ketentuan Penutup pasal 32 UUPD, UU ini mulai berlaku pada hari diundangkan yakni sejak diundangkan di Jakarta pada tanggal 14 Februari tahun 1962. Tampak bahwa ketentuan UUPD ini merupakan produk Orde Lama yang telah lama berlaku. Sedangkan melihat ketentuan pasal 103 UU LPS dinyatakan bahwa UU ini mulai berlaku efektif 12 (dua belas) setelah diundangkan. Pengundangan UU LPS ini ditetapkan pada tanggal 22 September 2004. Hal ini berarti UU LPS tidak berlaku saat diundangkan, namun mulai tanggal 22 September 2005.

Bila melihat keberlakuan UU LPS dan UUPD, tampak jelas bahwa UU LPS merupakan UU yang lebih baru berlaku. Persyaratan penerapan adagium *lex posteriori derogat legi priori* bahwa diharuskan ketentuan tersebut sejenis atau sederajat telah terpenuhi karena keduanya merupakan peraturan yang berbentuk UU. Selain itu, dalam kedua UU ini terdapat adanya substansi materiil yang sama. Substansi materiil yang sama yakni dalam hal pembubaran badan hukum bank. UUPD mengatur substansi

materiil pembubaran badan hukum PD, sedangkan UU LPS mengatur substansi materiil pembubaran dan likuidasi badan hukum bank. Bentuk badan hukum bank sendiri dapat berbentuk PT, Koperasi, maupun PD. PD mempunyai berbagai macam bentuk usaha salah satunya yakni dalam bidang usaha perbankan. Oleh karena itu, UU LPS lebih tepat untuk diterapkan selain LPS merupakan ‘lembaga khusus’ yang telah ditetapkan pemerintah dalam melakukan likuidasi bank, juga secara keberlakuan UU LPS juga lebih baru daripada UUPD dalam hal pengaturan likuidasi bank. Maka, berdasar adagium *lex posteriori derogat legi priori* LPS lebih berwenang melakukan likuidasi bank daripada Pemerintah Daerah.

3. *Argumentum per analogiam* (Analogi)

Penemuan hukum dengan jalan analogi terjadi dengan mencari peraturan umum dari peraturan khusus dan menggali asas yang terdapat di dalamnya. Peraturan khusus ini diterapkan terhadap suatu peristiwa khusus tertentu yang mirip dengan peristiwa yang diatur oleh peraturan khusus tadi. Bila melihat ketentuan dalam UU LPS, tampak secara eksplisit bahwa pengaturan resolusi bank mengarah pada pendekatan bank yang berbentuk hukum Perseroan Terbatas (PT) padahal UU Perbankan mengakui bentuk hukum lainnya yakni Perusahaan Daerah (PD) dan juga Koperasi. Hal ini tampak dari penggunaan istilah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang identik dengan badan hukum PT dan tidak dikenal dalam badan hukum PD (PD mengenal adanya RPS) dan Koperasi (Koperasi mengenal adanya Rapat Anggota). Selain itu, penggunaan istilah Direksi dan Komisaris yang tidak dikenal dalam badan hukum Koperasi.

Dengan menerapkan penemuan hukum dengan cara analogi, peraturan khusus mengenai likuidasi bank sebagaimana terdapat dalam UU LPS dan cenderung mengatur mengenai likuidasi bentuk hukum PT diterapkan terhadap likuidasi bentuk hukum PD. Hal ini karena adanya kemiripan sifat antara PT dan juga PD. Baik PT maupun PD mempunyai kemiripan karena keduanya merupakan badan usaha atau perusahaan yang mempunyai karakteristik sebagai berikut :

1. Memiliki kedudukan tertentu yang kontinu (berkesinambungan) dan terus-menerus

Kedudukan yang kontinu (berkesinambungan) berarti bahwa suatu badan usaha dalam menjalankan usaha bersifat tetap dan berkelanjutan. Hal ini berarti perusahaan tidak hanya dibentuk untuk sekali waktu atau sementara saja lalu dibubarkan sewaktu-waktu. Perusahaan haruslah melanjutkan kegiatan usahanya secara terus-menerus. Baik PD maupun PT keduanya menjalankan kegiatan secara berkelanjutan dalam mencapai maksud dan tujuan masing-masing perusahaan. Hal ini menunjukkan adanya kesamaan karakteristik antara PD dan juga PT.

2. Didirikan secara legal dan terang-terangan

Pendirian legal dan terang-terangan ini berarti perusahaan didirikan dan tunduk sesuai ketentuan yang terdapat dalam UU. Adapun pendirian untuk badan hukum PT mengacu kepada UUPT. Secara umum dipersyaratkan bahwa PT harus didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris, setiap pendiri wajib mengambil bagian saham saat PT didirikan, dan mendapat pengesahan badan hukum PT dari Menteri Hukum dan HAM. Sedangkan pendirian badan hukum PD mengacu kepada UUPD dimana dinyatakan bahwa PD didirikan dengan Perda dan kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya Perda tersebut setelah mendapat pengesahan instansi atasan. Hal ini menunjukkan bahwa baik PT maupun PD keduanya memenuhi karakteristik badan usaha yang didirikan secara legal dan terang-terangan.

3. Bertujuan mencari laba

Tujuan mencari laba merupakan ciri yang sangat khas dari suatu badan usaha. Tentulah pelaku usaha akan mencari laba semaksimal mungkin untuk kemudian dapat mempertahankan dan mengembangkan usahanya. Tidak ada pelaku usaha yang tidak ingin mencari laba. Hal ini karena dalam menjalankan usaha penuh dengan resiko-resiko usaha yang besar serta diperlukan upaya dan

pengorbanan yang tidak sedikit sehingga tidaklah mungkin jika dilakukan dengan cuma-cuma tanpa mencari laba. Semakin besar laba maka pendapatan yang diterima perusahaan akan semakin besar. Baik PT maupun PD keduanya mengupayakan untuk mendapatkan laba maksimal guna mencapai maksud dan tujuan perusahaan. Untuk PT, maksud dan tujuan perusahaan ditetapkan dalam Anggaran Dasar perusahaan. Sedangkan PD sendiri mempunyai tujuan melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya untuk memenuhi kebutuhan rakyat. Dalam mencapai maksud dan tujuan perusahaan ini baru akan dicapai bila didapatkan laba dan pendapatan semaksimal mungkin.

Sebenarnya bila dilihat lebih lanjut, penggunaan istilah RUPS dalam UU LPS dapat dianggap sebagai suatu bentuk penyerahan forum pengambilan keputusan tertinggi pada bank kepada LPS. Dengan adanya pengambilalihan wewenang RUPS dari pemegang saham kepada LPS menyebabkan pemegang saham menjadi tidak aktif, namun tetap tidak menghilangkan tanggung jawab pribadi nantinya bila aset bank menjadi negatif dan terbukti bahwa disebabkan oleh pemegang saham yang menyebabkan bank menjadi gagal.

Jadi, bila dilihat penggunaan istilah RUPS ini lebih merupakan suatu bentuk penegasan adanya kedaulatan tertinggi dari Rapat Pemegang Saham atau pemilik dalam suatu badan usaha. Selain itu penggunaan istilah Direksi dan Komisaris menunjukkan adanya generalisasi dari organ yang menjalankan tugas pengurusan dan pengawasan suatu bank. Dengan demikian, UU LPS dapat diterapkan terhadap beberapa macam bentuk hukum bank sebagaimana diakui dalam UU Perbankan.

Selain itu, pengaturan dalam UUPD yang menyatakan bahwa pembubaran harus diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah tidaklah relevan untuk diterapkan. Hal ini karena proses likuidasi harus dilaksanakan secepat mungkin guna kepastian bagi para nasabah dan juga

kreditur. Bila mengacu pada UUPD, maka dapat menimbulkan hambatan likuidasi bank dari pihak legislatif dan eksekutif berupa kemungkinan terjadinya keterlambatan proses penyusunan Perda sebagai dasar hukum dari pembubaran suatu bank yang berbadan hukum PD.

Berdasarkan pengalaman Bank Indonesia sebagai otoritas pengawas perbankan, alasan yang dikemukakan oleh DPRD antara lain bahwa pembahasan Perda mengenai pembubaran PD tidak termasuk salah satu agenda rapat DPRD pada tahun berjalan atau tidak termasuk agenda yang diprioritaskan, sedangkan Pemda memberikan alasan tidak tersedianya anggaran pada APBD tahun berjalan untuk penyusunan Perda atau satu Perda mengatur lebih dari 1 (satu) bank berbentuk hukum PD, sehingga menyulitkan pembuatan Perda baru yang hanya mengatur pembubaran satu atau beberapa PD yang merupakan bagian dari Perda yang lama.²⁶⁷

Oleh karena itu, seharusnya LPS merupakan lembaga yang berwenang melikuidasi bank terlepas dari bentuk hukum bank tersebut.²⁶⁸ Segala hal yang berkaitan dengan likuidasi, terdapat 1 (satu) badan yang mengatur dan jangan ada ketentuan lain ataupun badan lainnya yang mengatur likuidasi bank tersebut.²⁶⁹ Dengan penerapan asas hukum dan analogi ini maka dapat menegaskan adanya kewenangan LPS.

Permasalahan yang kedua yakni mengenai terhambatnya *asset recovery* sebagai akibat adanya konflik kelembagaan tersebut. *Asset recovery* merupakan perolehan kembali atas pembayaran klaim penjaminan kepada nasabah yang telah dikeluarkan oleh LPS. Proses pembubaran badan hukum bank merupakan langkah awal untuk melakukan pemberesan harta kekayaan bank dengan melakukan pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada debitur sesuai urutan

²⁶⁷ Rizal Ramadhani, *op. cit.*, hal 30.

²⁶⁸ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Rizal Ramadhani, Kepala Divisi Peraturan LPS. Wawancara dilakukan tanggal 2 Juni 2009, di Kantor Lembaga Penjamin Simpanan, Jakarta.

²⁶⁹ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Yudha, Senior Officer Divisi Peraturan LPS. Wawancara dilakukan tanggal 2 Juni 2009, di Kantor Lembaga Penjamin Simpanan, Jakarta.

pembayaran sebagaimana terdapat dalam pasal 54 ayat (1) UU LPS yang akan digunakan untuk pembayaran tagihan kepada para kreditur, termasuk kepada LPS. Bila dilihat, maka adanya konflik kelembagaan yang menyebabkan LPS tidak dapat secara efektif melaksanakan fungsi, tugas, maupun kewenangannya akan menghambat terjaminnya *asset recovery* kepada LPS.

Adapun kekayaan LPS merupakan aset negara yang dipisahkan yang termasuk dalam lingkup keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara. Bila merujuk kepada UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Oleh karena aset LPS termasuk dalam cakupan pengertian piutang negara serta kekayaan LPS merupakan lingkup keuangan negara, maka hambatan yang timbul dalam proses *asset recovery* akibat ketidakefektifan LPS melaksanakan fungsi, tugas, maupun kewenangannya dapat menyebabkan terhambat pula pemasukan sejumlah uang yang wajib dibayarkan kepada Pemerintah Pusat atau negara. Oleh karena itu, perlu adanya kepastian mengenai kewenangan dalam likuidasi bank. Dengan adanya penerapan kedua asas hukum dan analogi sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya maka dapat memberikan kepastian dan mengeliminasi terhambatnya *asset recovery*.

Permasalahan yang ketiga yakni mengenai pertanggung jawaban pribadi bila saham bank dimiliki 100% oleh Daerah. Pengaturan yang tidak jelas dalam UUPD mengenai pertanggung jawaban pribadi pemegang saham dapat menyebabkan ketidakefisienan bagi pelaksanaan usaha perbankan yang berbentuk Perusahaan Daerah karena mendorong pemegang saham atau pengelola dalam menjalankan usaha secara tidak baik dan hati-hati karena setiap terjadi kerugian akan dibebankan pada keuangan daerah. Terlebih dahulu penulis akan membahas mengenai konsep keuangan negara karena erat kaitannya dengan pembahasan permasalahan yang ketiga.

Berdasarkan pasal 23 UUD 1945 Perubahan Ketiga, dinyatakan bahwa :

- (1) *Anggaran Pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*
- (2) *Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*
- (3) *Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran dan pendapatan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran pendapatan dan belanja tahun lalu.*

Sedangkan berdasarkan pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dinyatakan bahwa keuangan negara meliputi :

- (a) *Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman*
- (b) *Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga*
- (c) *Penerimaan Negara*
- (d) *Pengeluaran Negara*
- (e) *Penerimaan Daerah*
- (f) *Pengeluaran Daerah*
- (g) *Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*
- (h) *Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum*
- (i) *Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum*
- (j) *Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.*

Bila melihat kedua perumusan kedua undang-undang ini tampak adanya kontradiksi mengenai yang dimaksud keuangan negara. Bila melihat pasal 23 UUD 1945, keuangan negara dirumuskan hanya meliputi APBN saja. Hal ini berbeda dari UU Keuangan Negara yang mengatur lingkup keuangan negara tidak hanya APBN, tetapi seluruh keuangan publik. Pasal 2 UU Keuangan Negara ini selain bertentangan dengan UUD 1945, juga merugikan hak dan kewenangan konstitusional yang dimiliki daerah otonom sebagai badan hukum publik dan BUMN/BUMD serta badan usaha perdata sebagai badan hukum privat. Rumusan keuangan negara yang sangat meluas mendapat kritik dari para ahli hukum, salah

satunya kritik dari Arifin P. Soeria Atmadja yang menyatakan bahwa pembuat undang-undang tidak memahami perbedaan prinsipil antara keuangan Negara, keuangan Daerah, keuangan Perusahaan Negara maupun Perusahaan Daerah. Bahkan keuangan Swasta pun diatur dalam undang-undang Keuangan Negara ini.²⁷⁰

Pengaturan demikian justru menyalahi konsep hukum yang secara tegas membedakan antara milik publik dan milik privat. Dipastikan semua pihak akan mengalami kesulitan dalam menentukan status uang dan kedudukan uang apabila terjadi permasalahan hukum. Dengan demikian, hukum menentukan perbedaan kedudukan negara sebagai badan hukum publik yang tunduk pada peraturan perundang-undangan yang bersifat publik dan negara sebagai badan hukum privat yang tunduk pada ketentuan hukum privat.²⁷¹

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, saham Perusahaan Daerah terdiri atas saham-saham prioritas yang hanya dapat dimiliki oleh Daerah dan saham-saham biasa yang dapat dimiliki oleh Daerah, WNI, dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan Undang-undang Indonesia dan yang pesertanya terdiri dari WNI. Daerah dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik menetapkan keputusan untuk memisahkan keuangan daerahnya untuk menjadi modal pendirian Perusahaan Daerah. Ketika uang tersebut masuk ke dalam Perusahaan Daerah, kedudukan negara tidak dapat dikatakan mewakili negara sebagai badan hukum publik. Dengan demikian, terputus beban dan tanggung jawab Daerah sebagai badan hukum publik di dalam Perusahaan Daerah. Hal ini berarti kerugian yang terjadi dalam Perusahaan Daerah, yang sahamnya seluruh atau sebagian

²⁷⁰ Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005), hal. 54.

²⁷¹ Dalam ilmu hukum, ada 2 (dua) jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum (misalnya UU Perpajakan) dan tidak mengikat umum (misalnya UU APBN). Sedangkan badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum. *Ibid.*, hal. 55 dan lihat Arifin P. Soeria Atmadja (a), *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 105-106.

dimiliki oleh Daerah, bukan merupakan kerugian Daerah tapi kerugian dari badan usaha itu sendiri.²⁷²

Bila melihat perumusan pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara ini, tampak bahwa kekayaan yang dipisahkan pada Perusahaan Daerah diklasifikasikan sebagai Keuangan Negara. Modal Perusahaan Daerah terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian dari kekayaan Daerah yang dipisahkan. Hal ini berarti kekayaan Perusahaan Daerah termasuk dalam lingkup keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UU Keuangan Negara. Bila kekayaan Perusahaan Daerah merupakan cakupan dari keuangan negara, maka bila suatu Perusahaan Daerah merugi maka dapat memungkinkan negara selain Pemerintah Daerah ikut menanggung kerugian dengan memberikan suntikan dana atau injeksi untuk menyelesaikan kerugian yang dialami Perusahaan Daerah ini.

Seharusnya bila kekayaan daerah yang dipisahkan dan masuk ke perusahaan diperlakukan sebagai aset privat. Bila masuk proses likuidasi, aset pun diperlakukan bukan lagi sebagai aset publik melainkan sebagai aset privat. Hal ini guna pemenuhan kewajiban bank kepada nasabah dan kreditur. Namun, hal ini pun masih terdapat perdebatan dengan adanya pendapat bahwa walaupun kekayaan daerah yang dipisahkan dipergunakan untuk kekayaan perusahaan, namun masih merupakan milik pemerintah dan masuk ke wilayah keuangan daerah. Pada praktiknya, pemerintah tidak bisa melepaskan 'baju' publiknya secara total walaupun sudah masuk ke ruang lingkup bisnis yang seharusnya

²⁷² Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan pemisahan keuangan negara untuk menjadi modal pendirian BUMN. Bila uang tersebut masuk ke dalam BUMN, kedudukan negara tidak dapat dikatakan mewakili negara sebagai badan hukum publik. Hal demikian harus dipahami dengan cara menegaskan secara "afirmatif pemakaian hukum privat dalam perseroan terbatas, yang sahamnya antara lain dimiliki oleh pemerintah." Dengan demikian, terputus beban dan tanggung jawab negara sebagai badan hukum publik di dalam BUMN. Negara sebagai badan hukum publik tidak dapat menanggung resiko apapun dalam BUMN, yang akan mengaburkan konsep negara sebagai institusi yang melayani kesejahteraan rakyat. Hal ini disebabkan ketika pemerintah sebagai badan hukum privat memutuskan penyertaan modalnya berbentuk saham maka pada saat itu imunitas publik dari negara hilang dan terputus hubungan hukumnya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham. Penulis mengambil pendapat Arifin P. Soeria Atmadja ini untuk diterapkan dalam Perusahaan Daerah (BUMD) karena struktur saham yang serupa dengan BUMN yakni sebagian atau seluruhnya merupakan milik Pemerintah. Lihat Arifin P. Soeria Atmadja (b), *Transformasi Status Hukum Uang Negara Sebagai Teori Keuangan Publik yang Berdimensi Penghormatan Terhadap Badan Hukum*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 4 dan 21.

tunduk kepada hukum privat. Hal ini akan menimbulkan kebingungan dalam pertanggung jawaban nantinya.²⁷³

Permasalahan mengenai status aset Perusahaan Daerah ini ditegaskan dalam pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 87/PMK.07/2006 tentang Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah yang menyatakan bahwa pengurusan, pengelolaan, dan penyelesaian piutang Perusahaan Negara/Daerah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara beserta peraturan pelaksanaannya. Selain itu, juga terdapat pada pasal II Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah dilakukan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku di bidang Perseroan Terbatas dan Badan Usaha Milik Negara beserta peraturan pelaksanaannya.

Pengaturan Menteri Keuangan dan Peraturan Pemerintah ini serta pasal 4 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) ditegaskan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya dalam penjelasan pasal 4 UU BUMN, dinyatakan bahwa pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Bila melihat ketentuan ini menegaskan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal maka kedudukannya menjadi aset privat dan tidak termasuk dalam lingkup keuangan negara sebagaimana dinyatakan dalam UU Keuangan Negara. Sehingga pertanggung jawaban akan dibebankan kepada perusahaan yang bersangkutan.

Status aset privat pada BUMN/BUMD ini juga ditegaskan dalam Fatwa Hukum Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, yang menyatakan bahwa dengan adanya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN maka ketentuan dalam pasal 2 huruf g khusus mengenai *'kekayaan yang*

²⁷³ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Yudha, Senior Officer Divisi Peraturan LPS. Wawancara dilakukan tanggal 2 Juni 2009, di Kantor Lembaga Penjamin Simpanan, Jakarta.

dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Berdasarkan pengaturan ini maka kekayaan yang telah dipisahkan pada Perusahaan Negara atau Perusahaan Daerah mempunyai kedudukan sebagai aset privat yang tidak termasuk ke dalam lingkup Keuangan Negara sehingga pertanggung jawabannya dibebankan kepada perusahaan itu sendiri. Sehingga pertanggung jawaban bank yang berbentuk Perusahaan Daerah akan dibebankan kepada bank tersebut bukan kepada Keuangan Daerah ataupun Keuangan Negara.

Pertanggung jawaban bila terjadi likuidasi bank maka dibebankan kepada bank itu sendiri. Namun, terhadap pertanggung jawaban ini terdapat pengecualian sebagaimana terdapat dalam pasal 54 ayat (5) bahwa bila seluruh aset bank telah habis dalam proses likuidasi dan masih terdapat kewajiban terhadap pihak lain, maka kewajiban tersebut wajib dibayarkan oleh pemegang saham lama yang terbukti menyebabkan bank menjadi bank gagal. Hal ini menjadi permasalahan bagi bank yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah karena dalam UUPD tidak mengatur mengenai pertanggung jawaban pribadi pemegang saham bila terjadi kerugian yang diakibatkan kesalahan pemegang saham. Tentu saja ketiadaan pengaturan ini dapat mengakibatkan ketiadaan pertanggung jawaban pribadi dari pemegang saham bank yang berbentuk Perusahaan Daerah yang terbukti menyebabkan bank menjadi bank gagal. Bila hal demikian terjadi maka kerugian akan dibebankan kepada Keuangan Daerah dan bukan kepada pemegang saham secara pribadi.

Ketentuan mengenai pertanggung jawaban pribadi pemegang saham suatu PT diatur dalam pasal 3 UUPT yang menyatakan bahwa pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi saham yang dimiliki. Namun, ketentuan ini tidak berlaku bila persyaratan perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi, pemegang saham beritikad buruk memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi, pemegang saham terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan perseroan, dan pemegang saham secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan yang mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang

perseroan. Dengan adanya ketentuan ini maka pemegang saham yang beritikad buruk akan bertanggung jawab secara pribadi.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, baik PT maupun PD mempunyai kemiripan sifat karena keduanya merupakan badan usaha atau perusahaan yang memiliki karakteristik memiliki kedudukan tertentu yang kontinu (berkesinambungan) dan terus-menerus, didirikan secara legal dan terang-terangan, dan bertujuan mencari laba. Dengan menerapkan analogi, maka ketentuan mengenai pertanggung jawaban pribadi pemegang saham dalam PT sebagaimana diatur dalam UUPT dapat diterapkan pada PD.

Selain itu, ketentuan dalam UU LPS yang juga mengatur mengenai pertanggung jawaban pribadi pemegang saham bank dapat diterapkan karena pada dasarnya ketentuan dalam UU LPS ini berlaku bagi bank tanpa mengecualikan bentuk hukum tertentu. Dengan cara analogi, pengaturan mengenai pertanggung jawaban pribadi yang nampak hanya diperuntukkan bagi badan hukum PT dapat diterapkan pada PD.

Adanya pertanggung jawaban pribadi pemegang saham bank yang berbentuk PT ini juga dapat mengacu kepada penerapan doktrin doktrin *piercing the corporate veil* dimana terdapat pembebanan kepada pribadi atas suatu perbuatan yang dilakukan oleh suatu badan hukum sehingga pemegang saham yang merugikan PD dapat dikenai bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Sehingga akan dapat menciptakan keadilan dalam kegiatan perusahaan dan menindak pemegang saham yang terbukti menyebabkan kerugian bank serta nantinya dapat mencegah pemegang saham PD melakukan tindakan yang dapat merugikan PD tersebut.

BAB 5 PENUTUP

5.1 Kesimpulan

1. Likuidasi bank merupakan suatu proses meliputi tahapan sebagai berikut :
 - a. Pencabutan izin usaha bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Terhitung sejak izin usaha suatu bank dicabut, LPS mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS dalam rangka likuidasi bank. Bila bank dicabut izin usahanya, maka konsekuensi yang terjadi yakni LPS wajib membayar klaim penjaminan setelah melakukan rekonsiliasi dan verifikasi atas data nasabah penyimpan dan informasi lain kepada nasabah penyimpan dari bank tersebut.
 - b. Pernyataan pembubaran (*outbinding*) badan hukum bank yang dilakukan oleh LPS dan wajib didaftarkan dalam Daftar Perusahaan dan di Panitera Pengadilan Negeri meliputi kedudukan bank bersangkutan, diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan 2 (dua) surat kabar harian berperedaran luas, dan diberitahukan kepada instansi yang berwenang. LPS lalu membentuk Tim Likuidasi sehingga seluruh tanggung jawab dan kepengurusan Bank Dalam Likuidasi dilaksanakan oleh Tim Likuidasi dan wajib diselesaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal pembentukan Tim Likuidasi serta dapat diperpanjang paling banyak 2 (dua) kali masing-masing paling lama 1 (satu) tahun.
 - c. Penyelesaian atau pemberesan (*vereffening*) seluruh hak dan kewajiban dengan cara pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada para debitur diikuti dengan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditur dari hasil pencairan dan/atau penagihan tersebut serta pengalihan aset dan kewajiban bank kepada pihak lain berdasarkan persetujuan LPS. Pelaksanaan likuidasi selesai dalam hal seluruh kewajiban Bank Dalam Likuidasi telah dibayarkan dan/atau tidak ada lagi aset yang dapat digunakan untuk membayar kewajiban sebelum

atau pada saat berakhirnya jangka waktu pelaksanaan likuidasi. Tim Likuidasi lalu menyampaikan Neraca Akhir Likuidasi dan laporan pertanggungjawaban tugas Tim Likuidasi kepada LPS setelah pelaksanaan likuidasi selesai. Selanjutnya LPS meminta Tim Likuidasi mengumumkan berakhirnya likuidasi dalam Berita Negara Republik Indonesia dan dalam 2 (dua) surat kabar harian, memberitahukan kepada instansi yang berwenang mengenai hapusnya status badan hukum bank, memberitahukan kepada instansi yang berwenang agar nama badan hukum bank dicoret dari daftar perusahaan, dan memberhentikan direksi dan dewan komisaris non aktif. Status badan hukum bank yang dilikuidasi hapus sejak tanggal pengumuman berakhirnya likuidasi dalam Berita Negara Republik Indonesia.

2. Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) selain berfungsi sebagai penjamin simpanan dana nasabah penyimpan juga turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan salah satunya yakni sebagai likuidator sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (UU LPS). Hal ini bertentangan dengan pengaturan likuidasi sebagaimana terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (UUPD) yang menyatakan bahwa pembubaran PD dan penunjukan likuidator ditetapkan dengan Peraturan Daerah dari daerah yang mendirikan PD dan berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan. Adanya kontradiksi pengaturan likuidasi yang menimbulkan adanya konflik kelembagaan dapat menghambat LPS dalam melaksanakan fungsi, tugas, maupun kewenangannya dalam proses likuidasi bank. Adanya konflik kelembagaan ini juga dapat menghambat *asset recovery* dari LPS yang berakibat terhambatnya pemasukan sejumlah uang yang wajib dibayarkan kepada Pemerintah Pusat atau negara. Konflik kelembagaan ini dapat diatasi melalui penerapan asas hukum dan penemuan hukum sebagai berikut :

a. Asas *lex specialis derogat legi generalis*

UU LPS merupakan UU yang bersifat khusus yang mengatur mengenai likuidasi bank sehingga dapat mengenyampingkan UUPD yang bersifat umum. Selain itu, kedudukan LPS yang merupakan lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah untuk melikuidasi bank. Oleh karena itu dengan penerapan asas *lex specialis derogat legi generalis* ini, LPS mempunyai kewenangan melikuidasi bank yang berbentuk hukum PT, Koperasi, maupun PD.

b. Asas *lex posteriori derogat legi priori*

UU LPS maupun UUPD merupakan peraturan perundang-undangan yang berada pada hierarki yang sama dan mengatur substansi materiil yang sama mengenai likuidasi bank sehingga dapat diterapkan asas *lex posteriori derogat legi priori*. UU LPS mulai berlaku 12 (dua belas) bulan setelah diundangkan yakni mulai tanggal 22 September 2005. Sedangkan UUPD mulai berlaku sejak diundangkan yakni pada tanggal 14 Februari tahun 1962. Bila melihat keberlakuan kedua UU ini, tampak jelas bahwa UU LPS merupakan UU yang lebih baru berlaku. Oleh karena itu, berdasarkan asas *lex posteriori derogat legi priori* ini, UU LPS mengenyampingkan UUPD sehingga LPS yang lebih berwenang melakukan likuidasi bank daripada Pemerintah Daerah.

c. Analogi

Bila melihat perumusan UU LPS tampak secara eksplisit bahwa pengaturan resolusi bank mengarah pada pendekatan bank yang berbentuk PT padahal UU Perbankan mengakui bentuk hukum lainnya yakni Koperasi dan juga PD. Hal ini tampak dari penggunaan istilah RUPS, Direksi, dan Komisaris yang identik dengan badan hukum PT. Dengan menerapkan analogi, peraturan khusus mengenai likuidasi bank diterapkan terhadap likuidasi bank berbentuk hukum PD. Hal ini karena adanya kemiripan sifat antara PT maupun PD karena keduanya merupakan badan usaha atau perusahaan yang memiliki karakteristik sama yakni memiliki kedudukan tertentu yang kontinu

(berkesinambungan) dan terus-menerus, didirikan secara legal dan terang-terangan, dan bertujuan mencari laba. Oleh karena itu, UU LPS tidak hanya diterapkan pada likuidasi bank yang berbentuk hukum PT saja namun juga terhadap likuidasi bank yang berbentuk hukum PD. Sehingga LPS lebih berwenang untuk melikuidasi bank yang berbentuk hukum PD sebagaimana diatur dalam UU LPS.

5.2 Saran

Berdasarkan uraian pembahasan atas permasalahan dikaitkan dengan teori yang ada, maka penulis menyampaikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Perlunya penyempurnaan UU LPS guna memberikan landasan hukum yang lebih jelas dan lebih pasti terhadap kewenangan LPS dalam melakukan likuidasi bank. Hal ini karena pengaturan likuidasi bank yang terdapat dalam UU LPS dapat menimbulkan penafsiran yang beragam dan menimbulkan perbedaan pandangan di antara ahli hukum, LPS, maupun Pemerintah Daerah. Penerapan asas *lex specialis derogat legi generalis*, asas *lex posteriori derogat legi priori*, dan analogi baru pada tataran penerapan asas hukum dan penemuan hukum yang masih dapat menimbulkan adanya perbedaan pandangan terkait kewenangan LPS. Dengan adanya penyempurnaan UU LPS dapat lebih memberikan kepastian hukum dalam proses likuidasi bank.
2. Perlunya penyempurnaan UU PD karena ketentuan dalam undang-undang tersebut merupakan produk orde lama yang tidak sesuai dengan keadaan saat ini. Dalam penyempurnaan pengaturan ini perlunya penegasan mengenai pertanggung jawaban pribadi pemegang saham Perusahaan Daerah yang terbukti turut menyebabkan kerugian Perusahaan Daerah. Dengan adanya penegasan ini maka akan meminimalisasi itikad buruk dari pemegang saham yang memanfaatkan Perusahaan Daerah guna kepentingan pribadi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdurrahman, A. *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1993.
- Asikin, Zainal. *Pokok-Pokok Hukum Perbankan di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995.
- Atmadja, Arifin P. Soeria (a). *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Atmadja, Arifin P. Soeria (b). *Transformasi Status Hukum Uang Negara Sebagai Teori Keuangan Publik yang Berdimensi Penghormatan Terhadap Badan Hukum*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Djiwandoro, J. Soedradjad. *Bergulat dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Independen*. Cet. 1. Jakarta: PT Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Djumhana, Muhammad. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Cet. 5. Jakarta: PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- Fuady, Munir (a). *Hukum Perbankan Modern Berdasarkan Undang-undang Tahun 1998 Buku Kesatu*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999.
- Fuady, Munir (b). *Doktrin-doktrin dalam Corporate Law dan Eksistensinya di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- Cecchetti, Stephen G. *Money, Banking, and Financial Markets*. New York: Mc Graw Hill International Edition, 2006.
- Hadhikusuma, R. T. Sutantya Rahardja. *Hukum Koperasi Indonesia*. Cet. 2. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002.
- Hamilton, Robert W. *Corporations*. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1992.
- Husein, Yunus. *Rahasia Bank Versus Kepentingan Umum*. Cet. 1. Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Irmayanto, Juli. *Et al. Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*. Cet. 1. Jakarta: Media Ekonomi Publishing, 1997.
- Kasmir, *Dasar-dasar Perbankan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2002.

- Judisseno, Rimsky K. *Sistem Moneter dan Perbankan di Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Marzuki, Peter Mahmud (a). *Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: Kencana, 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud (b). *Pengantar Ilmu Hukum*. Cet. 1. Jakarta: Kencana, 2008.
- Mamudji, Sri. *Et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Martono, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*. Yogyakarta: Ekonosia, 2002.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Cet. 3. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2002.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.
- Pachta W., Andjar, Myra Rosana Bachtiar, dan Nadia Maulisa Benemay. *Hukum Koperasi Indonesia: Pemahaman, Regulasi, Pendirian, dan Modal Usaha*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Pardede, Marulak. *Likuidasi Bank dan Perlindungan Nasabah*. Cet. 1. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998.
- Sitompul, Zulkarnain (a). *Perlindungan Dana Nasabah Bank: Suatu Gagasan Tentang Pendirian LPS di Indonesia*. Jakarta: FHUI, 2002.
- Simatupang, Dian Puji N. *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Likuidasi Bank: Akibatnya dan Perlindungan Hukum Bagi Para Nasabah Penyimpan Dana*, tanpa tahun.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007.
- Soekardono. *Hukum Dagang Indonesia*. Cet. 4. Jakarta: CV Rajawali, 1981.
- Spong, Kenneth. *Banking Regulation: It's Purposes, Implementation, and Effects*. 4th ed. Missouri: Division of Bank Supervision and Structure Federal Reserve Bank of Kansas City, 1994.

- Susilo, Y. Sri, Sigit Triandaru, dan A. Totok Budi Santoso. *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*. Jakarta: Salemba Empat, 2000.
- Suta, I Putu Gede Ary dan Soebowo Musa. *Membedah Krisis Perbankan*. Jakarta: Yayasan Sad Satria Bhakti, 2003.
- Sutedi, Adrian. *Hukum Perbankan: Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi, dan Kepailitan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Syamsuddin, M. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.
- Usman, Rachmadi. *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Warjiyo, Perry. Ed. *Bank Indonesia: Bank Sentral Republik Indonesia Sebuah Pengantar*. Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, 2004.
- Widjaya, I.G. Rai. *Hukum Perusahaan. Cet. 7*. Jakarta: Kesaint Blanc, 2007.
- Widjaja, HAW. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. Cet. 3*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004.
- Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas. Cet. 3*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003.

JURNAL

- Arie, Siti Sundari. "Peranan Bank Indonesia sebagai Otoritas Perbankan untuk Mencegah dan Menangani Tindak Pidana di Bidang Perbankan." *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 1 No. 1* (Juli 2003): hal. 39.
- Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. "Kewenangan dan Tanggung Jawab Bank Indonesia dalam Likuidasi dan Kepailitan Bank." *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 2 No. 2* (Agustus 2004): hal. 40.
- Fakultas Hukum Universitas Surabaya. "Likuidasi dan Kepailitan Lembaga Perbankan." *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 2 No. 2* (Agustus 2004): hal. 22.
- Ibrahim, Johannes. "Dilematis Penerapan UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Penjaminan Simpanan Antara Perlindungan Hukum dan Kejahatan Perbankan." *Jurnal Hukum Bisnis Vol. 24 No. 1* (2005): hal. 43.
- Nasution, Anwar. "Stabilitas Sistem Keuangan: Urgensi, Implikasi Hukum, dan Agenda ke Depan." *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 1 No. 2* (Desember 2003): hal. 2.

- Permana, Arief R. dan Anton Purba. “Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah.” *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 6 No. 2* (Agustus 2008): hal. 1.
- Pramono, Nindyo. “Tanggung Jawab dan Kewajiban Pengurus PT (Bank) Menurut UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.” *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 5 No. 3* (Desember 2007): hal. 15.
- Rae, Dian Ediana. “Arah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah.” *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 6 No. 1* (April 2008): hal. 8.
- Ramadhani, Rizal. “Likuidasi terhadap Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah: Suatu Upaya Perlindungan Hukum terhadap Kepentingan Lembaga Penjamin Simpanan.” *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 4 No. 3* (Desember 2006): hal. 25.
- Santoso, Agus (a). “Kewenangan Bank Indonesia dalam Likuidasi dan Kepailitan Bank Terkait dengan RUU Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) serta RUU Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (KPKPU).” *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 2 No. 2* (Agustus 2004): hal. 62
- Santoso, Agus (b). “Karakter Khusus Ketentuan Hukum dalam Sistem Hukum Perbankan dan Kebanksentralan.” *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Vol. 1 No. 2* (Desember 2003): hal. 5.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Indonesia (a). *Undang-undang Tentang Lembaga Penjamin Simpanan*. UU No. 24 Tahun 2004. LN No. 96 Tahun 2004, TLN No. 4420.
- Indonesia (b). *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan*. UU No. 10 Tahun 1998. LN No. 182 Tahun 1998, TLN No. 3790.
- Indonesia (c). *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*. UU No. 3 Tahun 2004. LN No. 7 Tahun 2004, TLN No. 4357.
- Indonesia (d). *Undang-undang Tentang Perusahaan Daerah*. UU No. 5 Tahun 1962. LN No. 10 Tahun 1962, TLN No. 2387.
- Indonesia (e). *Undang-undang Tentang Perbankan Syariah*. UU No. 21 Tahun 2008. LN No. 94 Tahun 2008, TLN No. 4867.

- Indonesia (f). *Peraturan Bank Indonesia Tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah*. PBI No. 9/1/PBI/2007. LN No. 31 Tahun 2007 DPbS, TLN No. 4699.
- Indonesia (g). *Undang-undang Tentang Perseroan Terbatas*. UU No. 40 Tahun 2007. LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756.
- Indonesia (h). *Undang-undang Tentang Perkoperasian*. UU No.25 Tahun 1992. LN No. 116 Tahun 1992, TLN No. 3502.
- Indonesia (i). *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 32 Tahun 2004. LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437.
- Indonesia (j). *Undang-undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 10 Tahun 2004. LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389.
- Indonesia (k). *Peraturan Pemerintah Tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank*. PP Nomor 25 Tahun 1999. LN No. 52 Tahun 1999, TLN No. 3831.
- Indonesia (l). *Peraturan Bank Indonesia Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank*. PBI No. 10/27/PBI/2008. LN No. 161 DPNP, TLN No. 4913.
- Indonesia (m). *Peraturan Pemerintah Tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional*. PP No. 17 Tahun 1999. LN No. 30 Tahun 1999, TLN No. 3814.
- Departemen Keuangan. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53/PMK.05/2005 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 85/KMK.06/2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Organisasi, dan Tata Kerja Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum*.
- Lembaga Penjamin Simpanan. *Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 02/PLPS/2008 Tentang Likuidasi Bank*.

KAMUS

- A. Garner, Bryan. *Black's Law Dictionary*. 8th ed. St. Paul, Minnesota: Thomson West, 2004.
- Algra, Mr. N.E. *Et al. Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae, Belanda-Indonesia*. Cet. 1. Bandung: Binacipta, 1983.

Fitch, Thomas. *Dictionary of Banking Terms*. 2nd ed. New York: Barron's Educational Series Inc, 1993.

Tim Penyusun Kamus Perbankan Indonesia. *Kamus Perbankan*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1980.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1988.

INTERNET

“Badan Penyehatan Perbankan Nasional.” <http://www.id.wikipedia.org/wiki/Badan_Penyehatan_Nasional>. Diakses 27 April 2009.

“BI Awasi Beberapa Bank Swasta di Jateng Karena Kurang Sehat.” <<http://www.kapanlagi.com/h/0000223219.html>>. Diakses 14 Juni 2009.

“Lembaga Penjamin Simpanan.” <http://www.id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_Penjamin_Simpanan>. Diakses 26 Maret 2009.

“Nasabah BPR Datangi Pemkab Garut.” <<http://www.pikiran-rakyat.com/index.php?mib=news.detail&id=42053>>. Diakses 3 Juni 2009.

Achmad, Fahmi. “Simpanan BPR Bungbulang Layak Bayar Hanya 3,6%.” <<http://www.web.bisnis.com/edisi-cetak/edisiharian/keuangan/1id60600.html>>. Diakses 3 Juni 2009.

Aryanto, Tomi Y. dan Fitrio. “Kebijakan-kebijakan BPPN 1998-2004.” <<http://www.tempo.co.id/hg/narasi/2004/05/04/nrs,20040504-04.id.html>>. Diakses 27 April 2009.

Iwa. “2.000 Nasabah BPR Minta Pemda Garut Selesaikan Masalah.” <<http://www.hupakuan.com/beritadetail.php?idberita=20090526082051%20&&%20kunci1=2.000%20&&%20kunci2=masalah%20&&%20kolom=daerah>>. Diakses 3 Juni 2009.

Kalsum, Umi dan Nur Farida Ahniar. “LPS Bayar Klaim Nasabah BPR Rp 68 Miliar.” <http://www.bisnis.vivanews.com/news/read/16794-lps_bayar_klaim_nasabah_bpr_rp_68_miliar>. Diakses 4 Juni 2009.

Lembaga Penjamin Simpanan. “Penjelasan Lembaga Penjamin Simpanan Tentang Tindak Lanjut Pencabutan Izin Usaha PD BPR Bungbulang-Kab. Garut.” <http://www.lps.go.id/v2/home.php?link=publikasi&pub_id=78>. Diakses 5 Juni 2009.

Misbach. “Nasabah BPR Bungbulang Mengeluh.” <http://www.garutkab.go.id/pu_b/news/plain/2224-nasabah-bpr-bungbulang-mengeluh.html>. Diakses 5 Juni 2009.

- Priliasari, Erna. “Mediasi Perbankan Sebagai Wujud Perlindungan Terhadap Nasabah Bank.” <<http://www.legalitas.org/?q=content/mediasi-perbankan-sebagai-wujud-perlindungan-terhadap-nasabah-bank>>. Diakses 10 Maret 2009.
- Sari, Kartika. “Kompilasi Lembaga Keuangan Perbankan.” <<http://www.kartika.stff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/3451/Materi+7+Camel.pdf>>. Diakses 15 April 2009.
- Sitompul, Zulkarnain (b). “Pentingnya Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Sistem Perbankan.” <http://www.zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/makalah_seminar-borobudur-24-1-07.pdf>. Diakses 27 Maret 2009.
- Sitompul, Zulkarnain (c). “Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK).” <<http://www.zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/menyambut-ojkipilar.pdf>>. Diakses 5 April 2009.
- Sitompul, Zulkarnain (d). “Likuidasi BDB dan Efektifitas Pengawasan Bank.” <<http://www.zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/likuidasibdbpilar.pdf>>. Diakses 6 April 2009.
- Wijaya, Krisna (a). “Lembaga Penjamin Simpanan: Mencari Suatu Mode.” <http://www.lps.go.id/v2/home.php?link=publikasi&pub_id=34>. Diakses 26 Maret 2009.
- Wijaya, Krisna (b). “Penanganan Bank Gagal.” <http://www.lps.go.id/v2/home.php?link=publikasi&pub_id=35>. Diakses 23 Maret 2009.