

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam sistem perekonomian suatu negara industri perbankan memegang peranan penting sebagai penunjang perekonomian negara tersebut. Di Indonesia industri perbankan mempunyai tujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak¹. Fungsi yang demikian itu disebut sebagai agen pembangunan (agent development).²

Dengan demikian, pemerintah dapat menugaskan dunia perbankan untuk melaksanakan program yang ditujukan guna mengembangkan sektor-sektor perekonomian tertentu, atau memberikan perhatian yang lebih besar pada koperasi dan golongan ekonomi lemah/pengusaha kecil dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak³. Peran industri perbankan sebagai penunjang perekonomian dapat dilaksanakan dengan cara menghimpun dan menyalurkan dana, dan atau dengan cara memperlancar pembayaran transaksi perdagangan domestik maupun internasional. Fungsi yang demikian itu disebut perantara keuangan (Financial Intermediaries). Perantara keuangan maksudnya adalah lembaga yang menghimpun dana dari investor, mengumpulkannya, dan menginvestasikan dana

¹ Indonesia (1), *Undang-Undang Tentang Perbankan*, UU Nomor 7 Tahun 1992 LN Nomor 31 Tahun 1992 TLN Nomor 3472, Pasal 4.

² Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, cet.4, (Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hal 86.

³ *Ibid*

tersebut pada perusahaan lain. Disebut sebagai perantara karena posisi lembaga ini berada diantara investor dan perusahaan yang menerima investasi.¹⁷

Hal itu, sejalan dengan fungsi utama bank yang digariskan oleh *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Nomor 7 Tahun 1992)* sebagaimana telah diubah oleh *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (UU Nomor 10 Tahun 1998)* yaitu fungsi utama perbankan adalah sebagai penghimpun dana penyalur dana masyarakat.¹⁸

Fungsi sebagai lembaga perantara yang dilaksanakan oleh industri perbankan adalah bagian yang sangat penting dalam pembangunan ekonomi. Hal ini seiring dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan dana pada saat laju pembangunan semakin meningkat. Saat itu pula, ekspansi yang dilakukan oleh dunia usaha banyak dilakukan sejalan dengan pertumbuhan dan membaiknya ekonomi. Dalam keadaan seperti ini, kalangan usaha sudah tidak dapat lagi melakukan pembiayaan yang didasarkan atas sumber dana sendiri. Untuk tujuan perluasan usaha ini, laba yang dibutuhkan tidak lagi mencukupi untuk membiayai pengembangan yang dibutuhkan. Industri perbankan merupakan salah satu sumber pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan yang diinginkan.¹⁹

Bank yang beroperasi di Indonesia dalam ketentuan UU Nomor 7 Tahun 1992 maupun pada UU Nomor 10 Tahun 1998 terdiri atas:

1. Bank Umum yang terdiri dari bank-bank devisa nasional baik pemerintah maupun swasta, bank-bank non-devisa swasta nasional dan bank-bank asing atau campuran. Kegiatan utama bank-bank umum kecuali bank umum nondevisa adalah menghimpun dana masyarakat dalam bentuk giro, deposito berjangka dan tabungan, memberi kredit untuk tujuan modal kerja maupun investasi, serta melakukan transaksi perdagangan luar negeri.

¹⁷Zulkarnain Sitompul (1), *Perlindungan Dana Nasabah Bank: Suatu Gagasan Tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*, cet.1, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hal 23.

¹⁸ Indonesia (1), *op.cit*, Pasal 3.

¹⁹ Sitompul, *loc.cit*.

2. Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Kegiatan utama BPR adalah menerima simpanan dan memberikan kredit skala kecil dalam jangka pendek kepada pedagang-pedagang di pasar dan penduduk desa. Wilayah kerjanya umumnya bersifat lokal tingkat kotapraja/desa.

Bank untuk menjalankan fungsi perantara keuangan memerlukan kepercayaan dari masyarakat yang bertindak sebagai nasabah penyimpan untuk menempatkan dananya kedalam sistem perbankan. Hal itu, sangat penting karena modal bank sendiri biasanya sangat kecil (sekitar 8% dari total aset), sisa modalnya diambil dari dana masyarakat yang tersimpan dalam bentuk deposito dan tabungan. Dengan demikian, tanpa adanya kepercayaan dari masyarakat tidak akan ada aliran dana yang masuk kedalam sistem perbankan. Selain itu partisipasi masyarakat dalam meminjam uang kepada bank untuk memulai atau memperluas usaha sangatlah penting karena tanpa adanya nasabah peminjam maka dana yang terdapat di bank tidak dapat disalurkan. Kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan dapat diperoleh dengan adanya kepastian hukum dalam pengaturan dan pengawasan bank serta penjaminan simpanan nasabah.

Di Indonesia fungsi Bank Sentral dipegang oleh Bank Indonesia dengan melekatnya fungsi tersebut maka Bank Indonesia merupakan lembaga negara independen, bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya yang berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan dapat mempunyai kantor-kantor di dalam dan di luar wilayah negara Republik Indonesia.²⁰

Sebagai Bank Sentral yang merupakan lembaga negara yang independen, Bank Indonesia berwenang mengeluarkan alat pembayaran yang sah, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *lender of last resort*.²¹

Salah satu tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral adalah melakukan pengawasan dan pengaturan bank. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka Bank

²⁰ Sigit Triandaru, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, (Jakarta : Salemba Empat, 2000), hal.12.

²¹ Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal. 29.

Indonesia perlu memiliki kewenangan luas untuk mengatur dan mengawasi industri perbankan. Kewenangan tersebut antara lain menetapkan besarnya modal yang dimiliki, besarnya kredit yang boleh diberikan kepada suatu perusahaan ataupun mengenai pengurus perbankan dan sebagainya.

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini BI melaksanakan sistem pengawasannya dengan menggunakan 2 pendekatan yakni pengawasan berdasarkan kepatuhan (*compliance based supervision*) dan pengawasan berdasarkan risiko (*risk based supervision/RBS*). Dengan adanya pendekatan RBS tersebut, bukan berarti mengesampingkan pendekatan berdasarkan kepatuhan, namun merupakan upaya untuk menyempurnakan sistem pengawasan sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengawasan perbankan. Secara bertahap, pendekatan pengawasan yang diterapkan oleh BI akan beralih menjadi sepenuhnya pengawasan berdasarkan risiko.

1. Pengawasan Berdasarkan Kepatuhan (*Compliance Based Supervision*)

Pendekatan pengawasan berdasarkan kepatuhan pada dasarnya menekankan pemantauan kepatuhan bank untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan operasi dan pengelolaan bank. Pendekatan ini mengacu pada kondisi bank di masa lalu dengan tujuan untuk memastikan bahwa bank telah beroperasi dan dikelola secara baik dan benar menurut prinsip-prinsip kehati-hatian.

2. Pengawasan Berdasarkan Risiko (*Risk Based Supervision*)

Pendekatan pengawasan berdasarkan risiko merupakan pendekatan pengawasan yang berorientasi ke depan (*forward looking*). Dengan menggunakan pendekatan tersebut pengawasan/pemeriksaan suatu bank difokuskan pada risiko-risiko yang melekat (*inherent risk*) pada aktivitas fungsional bank serta sistem pengendalian risiko (*risk control system*). Melalui pendekatan ini akan lebih memungkinkan otoritas pengawasan bank untuk proaktif dalam melakukan pencegahan terhadap permasalahan yang potensial timbul di bank.

Krisis perbankan pada tahun 1998 yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan tingkat kepercayaan masyarakat pada sistem perbankan di Indonesia menurun, sehingga terjadi penarikan dana masyarakat dari sistem

perbankan dalam jumlah signifikan. Hal itu, berdampak pada menurunnya likuiditas perbankan sehingga memberikan tambahan beban berupa semakin memburuknya perekonomian Indonesia pada saat itu. Untuk meningkatkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan maka pemerintah kemudian mengeluarkan beberapa ketentuan seperti:

1. Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 Tentang *Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum*;
2. Keputusan Presiden Nomor 193 Tahun 1998 Tentang *Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat*.

Penjaminan yang dilakukan pemerintah atas seluruh kewajiban pembayaran bank, termasuk simpanan masyarakat, pada saat itu adalah penjaminan yang bersifat sementara. Sejalan dengan program perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 dan dilandasi kesadaran pentingnya sandaran hukum mengenai lembaga penjamin simpanan, maka UU Nomor 10 Tahun 1998 mengatur mengenai adanya kewajiban setiap bank untuk menjamin dana masyarakat. Pasal 37 B UU Nomor 10 Tahun 1998 mengamanatkan untuk mendirikan Lembaga Penjamin Simpanan. Pada 22 September 2004 diundangkanlah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang *Lembaga Penjamin Simpanan* (UU Nomor 24 Tahun 2004) sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 7 Tahun 2009.

Pemberlakuan UU Nomor 24 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 7 Tahun 2009 berupaya untuk memberikan perlindungan hukum bagi nasabah penyimpan dan memberikan kepastian hukum sehingga diharapkan dapat membina kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan dan meminimalisasi risiko yang membebani anggaran negara akibat dari *moral hazard* pada pihak pengelola bank dan nasabah bank. *Moral hazard* adalah keadaan dimana Pengelola bank tidak terdorong untuk melakukan usaha bank secara *prudent*, sementara nasabah tidak memperhatikan atau mementingkan kondisi kesehatan bank dalam bertransaksi dengan bank.²² Penjaminan simpanan nasabah bank diselenggarakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dimana

²² Sawaludin, "Selamat Datang Lembaga Penjamin Simpanan", Media Informasi Bank Perkreditan Rakyat Edisi V (Juni 2005) : hal. 2.

memiliki dua fungsi yaitu menjamin simpanan nasabah bank dan melakukan penyelesaian atau penanganan bank gagal.²³ Hal itu, sesuai dengan fungsi LPS yang disebutkan pada Pasal 4 UU Nomor 24 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 7 Tahun 2009 yaitu menjamin simpanan nasabah penyimpan, dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya.

Bentuk simpanan yang dijamin oleh LPS berupa Giro, Deposito, Sertifikat Deposito, Tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.

Pembayaran atas klaim penjaminan wajib dilakukan oleh LPS kepada nasabah penyimpan dari bank yang dicabut izin usahanya setelah dilakukan rekonsiliasi dan verifikasi atas data simpanan yang layak dibayar. Penentuan simpanan yang layak dibayar selambat-lambatnya 90 hari kerja terhitung sejak izin usaha bank dicabut dan pembayaran mulai dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 5 hari kerja terhitung sejak verifikasi dimulai.

Dalam beberapa tahun terakhir terjadi cukup banyak Bank Perkreditan Rakyat yang dicabut izin usahanya, meskipun keputusan menutup sebuah bank, memang sangat dilematis mengingat industri perbankan merupakan industri yang berbasis kepercayaan dan sangat sensitif terhadap rumor.

Masalah perbankan di Indonesia saat ini apabila diamati penyebabnya adalah lemah dan tidak diterapkannya tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) sehingga menyebabkan industri perbankan tidak berhati-hati menyerap pertumbuhan resiko kredit, tidak transparannya praktek dan pengelolaan suatu bank, serta lemahnya sistem pengawasan perbankan.

Banyak kasus perbankan yang terjadi di Indonesia salah satu penyebabnya adalah lemahnya *compliance oriented supervision* yang digunakan oleh Bank Indonesia. Oleh karena itu, Bank Indonesia perlu melaksanakan dan mencari bentuk sistem pengawasan perbankan nasional untuk menjamin terlaksananya *good corporate governance* sebagai salah satu peran yang harus dijalankan oleh Bank Indonesia. Hal ini dapat dilakukan secara bersamaan dengan langkah-

²³ Johannes Ibrahim, "Dilematis Penerapan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Penjamin Simpanan antara Perlindungan Hukum dan Kejahatan Perbankan," Jurnal Hukum Bisnis, (Vol. 24 Nomor 1 2005), hal.43-45.

langkah untuk mengoptimalkan peran pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia.

Industri Bank Perkreditan Rakyat yang sehat, kuat, produktif dan dipercaya tidak terlepas dari sistem pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Selain meningkatkan kompetensi pengawas melalui pelatihan secara terus-menerus dan sertifikasi pengawas, telah diterbitkan Pedoman Teknik Pengawasan yang Terfokus untuk dijadikan acuan bagi seluruh pengawas BPR untuk meningkatkan kualitas pengawasan terutama dalam mendeteksi secara dini (*early warning*) permasalahan BPR yang makin kompleks atau potensi permasalahan yang terjadi.

Dengan pedoman tersebut diharapkan dapat mengurangi seminimal mungkin terjadinya pelanggaran dan penyimpangan BPR terhadap ketentuan bahkan permasalahan yang berpotensi mengarah pada tindak pidana di bidang perbankan serta menjadi panduan bagi pengawas baik dalam pengawasan maupun dalam menentukan area pemeriksaan untuk memenuhi prinsip *Know Your Bank*.

Peningkatan efektivitas sistem pengawasan tidak terlepas dari peran sistem informasi yang ada. Oleh karena itu telah dilakukan upaya penyempurnaan sistem informasi antara lain melalui penyampaian laporan BPR secara *on line* kepada Bank Indonesia, penyempurnaan sistem informasi dan manajemen pengawasan BPR yang terintegrasi serta penyempurnaan informasi dan publikasi tentang perkembangan dan kondisi BPR secara reguler.

Tesis Penulis mengenai Penyelesaian Simpanan Nasabah Pada Bank Perkreditan Rakyat Yang Dilikuidasi (Studi Kasus PT BPR Tripanca Setiadana) tidak dimaksudkan untuk mengatasi semua permasalahan pengawasan terhadap Bank Perkreditan Rakyat pada perbankan nasional. Namun melalui tulisan ini penulis mengharapkan dapat dicapai hasil yang bermanfaat, yaitu pertama, mendorong kualitas tata kelola, manajemen, dan operasional yang sehat dan profesional; kedua, mendorong terbentuknya infrastruktur pendukung industri Bank Perkreditan Rakyat yang efektif; ketiga, terjadinya peningkatan kapasitas Bank Perkreditan Rakyat; keempat, mewujudkan pemberdayaan dan perlindungan nasabah.

1.2 Pokok Permasalahan

Mengingat luasnya lingkup permasalahan yang ada, diperlukan suatu lingkup bahasan yang terdapat pembatasan terhadap permasalahan yang dibahas dalam penulisan ini agar terfokus kepada pokok permasalahan yang ada. Adapun pokok masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi nasabah penyimpan sesuai dengan UU Nomor 24 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 7 Tahun 2009 di Bank Perkreditan Rakyat yang telah dicabut izin usahanya?
2. Bagaimana proses penyelesaian simpanan nasabah pada Bank Perkreditan Rakyat Tripanca Setiadana (DL)?

1.3 Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi. Guna memudahkan penulis dalam menyusun pokok-pokok agar pemikiran dapat tersusun secara sistematis, maka penulis menggunakan suatu metode penelitian yaitu studi kepustakaan yang bersifat yuridis normatif yang ditunjang dengan wawancara dengan narasumber dari Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan, guna mendapatkan data. Bahan pustaka yang dipergunakan antara lain:²⁴

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat di masyarakat, berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan, antara lain UU Nomor 24 Tahun 2004, UU Nomor 7 Tahun 2009, UU Nomor 7 Tahun 1992, UU Nomor 10 Tahun 1998, Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1/PLPS/2006 Tentang Program Penjaminan Simpanan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1/PLPS/2007, Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/20/PBI/2009 Tentang Tindak Lanjut Penanganan Terhadap Bank Perkreditan Rakyat Dalam Status Pengawasan Khusus;

²⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, ed. 1, cet. 3., (Jakarta: Rajawali Pers, 1990), hal.34.

2. Bahan Hukum Sekunder, berupa buku-buku, makalah hasil seminar, artikel majalah dan koran yang terkait dengan Bank Perkreditan Rakyat dan Penjaminan Simpanan;
3. Bahan Hukum Tertier, berupa kamus dan ensiklopedia yang digunakan untuk mendefinisikan beberapa pengertian yang terkait dengan permasalahan seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus, Kamus Hukum, dan Kamus Perbankan.

Alat pengumpulan data adalah studi dokumen dan wawancara. Sebagai narasumber adalah dan staf Lembaga Penjamin Simpanan bagian likuidasi, klaim, dan analisis resolusi bank. Tipologi penelitian dalam penulisan ini dilihat dari sifatnya merupakan penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai suatu gejala.²⁵ Dalam hal ini adalah penjaminan simpanan nasabah penyimpan pada bank yang dicabut izin usahanya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Hal ini dimaksudkan dalam rangka menghasilkan deskripsi mengenai penjaminan simpanan nasabah pada bank yang dicabut izin usahanya. Oleh karena itu, dengan digunakannya metode ini, diharapkan dapat diperoleh suatu pemahaman mengenai permasalahan penjaminan simpanan nasabah penyimpan pada bank yang dicabut izin usahanya.²⁶

1.4 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, serta dalam rangka mencapai tujuan penulisan tersebut, disusun sistematika penulisan dengan membagi pokok tulisan ke dalam tiga bab dimana tiap bab diperinci lagi ke dalam bagian yang lebih kecil sesuai dengan urutan permasalahan. Adapun sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut:

- Bab 1: Berisi mengenai Latar Belakang Permasalahan, Pokok Permasalahan, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

²⁵ Soekanto., *Ibid.*, hal. 10.

²⁶ *Ibid.*, hal. 32.

- Bab 2: Berisi mengenai tinjauan tugas dan fungsi Bank Indonesia, tinjauan terhadap Bank Perkreditan Rakyat, pembahasan mengenai pengawasan yang dilakukan Bank Indonesia terhadap Bank Perkreditan Rakyat, tinjauan mengenai Lembaga Penjamin Simpanan, penjelasan mengenai pencabutan izin dan penyelesaian simpanan nasabah pada BPR Tripanca Setiadana dalam likuidasi serta perlindungan hukum bagi nasabah penyimpan BPR Tripanca yang telah dicabut usahanya sesuai dengan UU Nomor 24 Tahun 2004.
- Bab 3: Berisi Kesimpulan dan Saran

