



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEWENANGAN LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN
DALAM RANGKA PEMBUBARAN BADAN HUKUM
DAN LIKUIDASI BANK YANG BERBENTUK
PERUSAHAAN DAERAH
(STUDY KASUS PEMBUBARAN DAN LIKUIDASI
PD BPR BUNGBULANG, GARUT)**

**Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh gelar magister hukum**

OLEH:

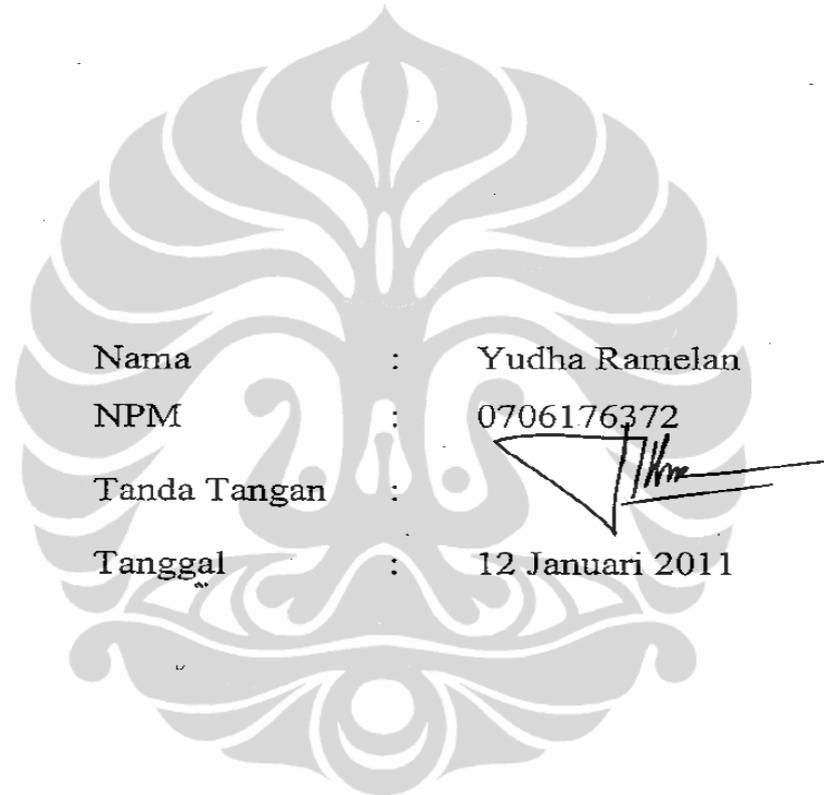
NAMA : YUDHA RAMELAN

NPM : 0706176372

**FAKULTAS HUKUM
MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS INDONESIA
2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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



Nama : Yudha Ramelan
NPM : 0706176372
Tanda Tangan : 
Tanggal : 12 Januari 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Yudha Ramelan

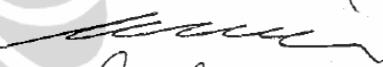
NPM : 0706176372

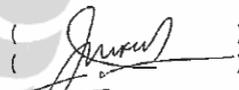
Program Study : Ilmu Hukum

Judul Tesis : Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan Dalam
Pembubaran dan Likuidasi Bank Yang Berbentuk
Perusahaan Daerah (Study Kasus Pembubaran dan
Likuidasi PD BPR Bungbulang, Garut).

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima
sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar
Magister Hukum pada Program Study Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum,
Universitas Indonsia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Zulkarnaen Sitompul, SH., LLM. ()

Ketua Sidang/ : Dr. Nurul Elmiyah, SH., MH. ()

Penguji

Penguji : Heru Susetyo, SH., LLM., MSi. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Januari 2011

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, dengan berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan Tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Dengan mengambil judul “Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Rangka Pembubaran dan Likuidasi Bank yang Berbentuk Perusahaan Daerah (Study Kasus Pembubaran dan Likuidasi PD BPR Bungbulang)”. Saya menyadari tulisan ini masih mengandung banyak kekurangan dan membutuhkan penyempurnaan, mengingat penyelesaian proses likuidasi PD BPR Bungbulang, Garut yang menjadi obyek study tulisan ini belum selesai.

Penyelesaian atas tesis ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, dan sangat sulit bagi saya dalam menyelesaikan tesis ini sehingga membutuhkan waktu yang relatif cukup lama. Dalam kesempatan ini saya ingin menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

- (1) Bapak Dr. Zulkarnaen Sitompul, S.H., LLM, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, pikiran, dan memberikan arahan kepada saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Bapak Rizal Ramadahani, S.H., LLM yang telah memompa motivasi Penulis untuk menambah ilmu dan pengetahuan di bidang hukum dan memberi masukan-masukan yang sangat berarti dalam penyelesaian tesis ini;
- (3) Bapak Bambang Sukardi Putra, S.H., MH, Pimpinan Unit Kerja pada Divisi Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan yang telah memberikan dorongan, pengertian dan kesempatan yang luas kepada saya dalam menyelesaikan tesis ini;
- (4) Rekan-rekan kerja pada Lembaga Penjamin Simpanan yang telah membantu saya dalam usaha memperoleh data dan informasi yang saya perlukan, serta memberikan pandangan yang sangat berarti;
- (5) Isteri dan anak-anak saya yang telah mendukung dan mendorong secara moral kepada saya guna menyelesaikan pendidikan magister hukum Universitas

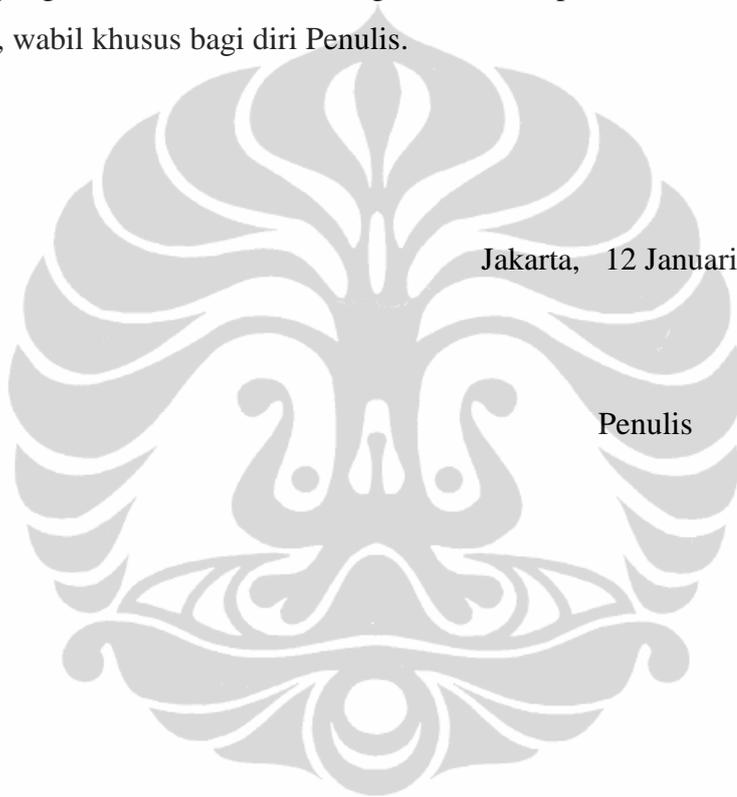
Indonesia. Tesis ini saya dedikasikan untuk mereka, kejarlah ilmu untuk dunia dan akhiratmu, ilmu adalah cahaya, penerang diwaktu gelap, penuntut diwaktu tersesat. Ilmu memberi jawaban pada hakekat kebenaran;

- (6) Orangtua dan saudara-saudara saya yang senantiasa mendorong secara moril dan menghaturkan doa-doa yang selalu saya rindukan.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca, wabil khusus bagi diri Penulis.

Jakarta, 12 Januari 2011

Penulis



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

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

Nama : Yudha Ramelan
NPM : 0706176372
Program Study : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

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

Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Rangka Pembubaran dan Likuidasi Bank yang Berbentuk Perusahaan Daerah (Study Kasus Pembubaran dan Likuidasi PD BPR Bungbulang).

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalty 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 : Jakarta
Pada Tanggal : 12 Januari 2011
Yang Menyatakan:



(Yudha Ramelan)

ABSTRAK

Nama : Yudha Ramelan
Program Study : Ilmu Hukum
Judul : Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Rangka Pembubaran dan Likuidasi Bank yang Berbentuk Perusahaan Daerah (Study Kasus Pembubaran dan Likuidasi PD BPR Bungbulang)

Tesis ini membahas kemampuan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2007 dalam mencari dan menggunakan informasi secara efektif dalam konteks *active learning* dan *self regulated learning* selama mereka mengikuti Program Dasar Pendidikan Tinggi. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian menyarankan agar dalam pembubaran badan hukum bank berbentuk perusahaan daerah didukung adanya Peraturan Daerah dari daerah yang mendirikan, dan koordinasi yang baik dengan Kementerian Dalam Negeri. LPS merupakan suatu badan hukum yang didirikan berdasarkan UU No. 24 tahun 2004 tentang LPS. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, LPS menjamin simpanan nasabah penyimpan pada bank dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan dan sistem keuangan bersama-sama dengan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia. Dalam konteks menjaga stabilitas sistem perbankan, LPS melaksanakan penyelesaian dan penanganan bank gagal yang diserahkan penanganannya oleh LPP/BI. Agar pelaksanaan pembubaran dan likuidasi oleh LPS dapat berjalan dengan baik, dibutuhkan hal-hal sebagai berikut:

1. adanya kewenangan publik yang dimiliki oleh LPS yang dapat mengesampingkan ketentuan lain yang mengatur tentang pembubaran dan likuidasi bank;
2. dukungan dan perananan pemerintah daerah dalam membantu kelancaran pelaksanaan pembubaran dan likuidasi bank berbentuk perusahaan daerah melalui penerbitan Peraturan Daerah.

ABSTRACT

Name : Yudha Ramelan
Study Program : Ilmu Hukum
Judul : Indonesia Deposit Insurance Corporation's Competency in Handling of Dissoluting and Liquidating The Regional Rural Bank (Case Study on dissolution and likuidation The Regional Rural Bank of Bungbulang).

The focus of this study is the freshman student of Faculty of Law at University of Indonesia experience of acquiring, evaluating and using information, when they enroll in "Program Dasar Pendidikan Tinggi" 2007. This research is qualitative descriptive interpretive. The conclusion of this research suggest to make The Regional Government's Regulation (Perda) by the regional government who established the regional rural bank to support Indonesia Deposit Insurance Corporation's decision in dissoluting and liquidating the regional rural bank on the bases of Law concerning Indonesia Deposit Insurance Corporation (IDIC). IDIC is a legal entity that was established on the basis of Law No. 24 of 2004 concerning IDIC. In accordance with its role and responsibilities, IDIC insures depositors funds in the banks and actively maintains the stability of the banking and financial systems in close coordination with the Minister of Finance, Bank Indonesia, and the LPP (Financial Supervisory Authority). Within the context of the maintaining the stability of the banking system, IDIC resolves and handles failed banks that are turned over by LPP/BI. The following aspects are required to ensure that the closure and liquidation process are effectively carried out by IDIC: 1) IDIC is duly authorized by the public, whereby it will be able to override other provisions governing bank closures and liquidation; 2) Support and role of the regional government to ensure the effectiveness of the closure and liquidation of regional/provincial-owned banks through the issuance of a Regional/Provincial Regulation.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.3.1. Tujuan Praktis	11
1.3.2. Tujuan Akademis	13
1.4. Kerangka Pemikiran	13
1.4.1. Kerangka Teoritis	13
1.4.2. Kerangka Konseptual	15
1.5. Metode Penelitian	17
1.5.1. Kerangka Penelitian	17
1.5.2. Instrumen Penelitian	18
BAB II TINJAUAN UMUM SISTEM PENJAMINAN SIMPANAN	
2.1. Sejarah dan Perkembangan Program Penjaminan di Indonesia	19
2.1.1. Penjaminan Kewajiban Bank dan Penanganan/ Penyelesaian Bank Sebelum Berlakunya Undang- Undang No. 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan	19

2.1.2. Penjaminan Simpanan Nasabah dan Penyelesaian/ Penanganan Bank Gagal Berdasarkan Undang- Undang No. 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan	23
2.2. Study Penjaminan Simpanan di Beberapa Negara	32
2.3. Penjaminan Simpanan oleh Lembaga Penjamin Simpanan	40
2.3.1. Maksud dan Tujuan	40
2.3.2. Independensi	41
2.3.3. Kepesertaan.....	42
2.3.4. Simpanan Yang Dijamin.....	44
2.3.5. Penyelesaian dan Penanganan Bank Gagal	45
2.3.6. Likuidasi Bank.....	49
2.3.7. Pembayaran Klaim Penjaminan.....	52

BAB III PEMBUBARAN DAN LIKUIDASI BADAN USAHA BANK

3.1. Tinjauan tentang Badan Usaha Bank	55
3.1.1. Pengertian	55
3.1.2. Bentuk-bentuk Badan Usaha Bank.....	56
3.2. Prinsip-prinsip Dasar Likuidasi.....	58
3.2.1. Prinsip Dasar Likuidasi Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.....	58
3.2.2. Prinsip Dasar Likuidasi Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.....	64
3.2.3. Prinsip Dasar Likuidasi Menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan	67
3.3. Bank Gagal dan Pencabutan Izin Usaha Bank	69
3.4. Pembubaran Badan Hukum dan Likuidasi Bank yang Dicabut Izin Usahanya	71
3.5. Private Sector Solutions	73
3.6. Resolusi Bank Bermasalah	73

**BAB IV PEMBUBARAN BADAN HUKUM DAN LIKUIDASI BANK
BERBENTUK PERUSAHAAN DAERAH OLEH LEMBAGA
PENJAMIN SIMPANAN**

4.1. Pencabutan Izin Usaha PD BPR Bungbulang	77
4.2. Kompetensi Lembaga Penjamin Simpanan Melakukan Pembubaran dan Likuidasi PD Bank Perkreditan Rakyat Bungbulang.....	82
4.2.1. Analisa Kewenangan LPS Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan	82
4.2.2. Pendapat Ahli dan Konsultan Hukum	87
4.3. Tindak Lanjut Pembubaran Badan Hukum PD BPR Bungbulang.....	92
4.3.1. Pelaksanaan Likuidasi PD BPR Bungbulang	92
4.3.2. Pengalihan Aset dan Kewajiban Bank Perkreditan Rakyat Bungbulang (DL) kepada Pemerintah Garut Melalui Transaksi Purchase and Assumption)	95
4.3.3. Mekanisme Pelaksanaan Pengalihan Aset dan Kewajiban Dengan Akta Notaris	104
4.3.4. Audit Investigatif Terhadap Penyimpangan di Bidang Perbankan Pada PD BPR Bungbulang (DL)	106
4.3.5. Penegakan Hukum (Law Enforcement).....	109

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan.....	113
5.2. Saran	115

DAFTAR PUSTAKA	117
-----------------------------	------------

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sistem keuangan di Negara-negara Asia, termasuk Indonesia, telah mengalami perubahan yang berarti selama dekade 80-an sampai sekarang. Hampir seluruh negara Asia melakukan liberalisasi system keuangannya yang pada umumnya disertai dengan kelonggaran arus modal asing dan pengawasan devisa. Perubahan tersebut mendorong perubahan arah kebijakan moneter, mempengaruhi hubungan antara permintaan uang, pendapatan dan suku bunga, dan mendorong pemerintah untuk mengkaji ulang instrument-instrumen moneter yang tepat untuk menentukan kebijaksanaan yang dikeluarkan. Meskipun liberalisasi tersebut diikuti oleh paket-paket kebijakan lainnya yang disempurnakan, namun belum dapat mengurangi kelemahan diberbagai sector perekonomian yang ada.

Beberapa kebijaksanaan liberalisasi keuangan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia sejak tahun 1983 sampai dengan akhir tahun 1996 adalah membiarkan kekuatan pasar dalam sistem keuangan. Selain itu dilakukan pula upaya perbaikan yang selaras dengan makin kompleksnya kebutuhan ekonomi, teknologi dan pengembangan kualitas sumber daya yang mampu merespon perubahan dari luar.

Beranjak dari hal tersebut tergambar bahwa sistem keuangan memegang peranan yang sangat penting dalam perekonomian, seiring dengan fungsinya untuk menyalurkan dana dari pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of fund*) kepada pihak-pihak yang membutuhkan dana (*lack of fund*). Apabila sistem keuangan tidak bekerja dengan baik, maka perekonomian menjadi tidak efisien dan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan tidak akan tercapai.

Melihat pentingnya peranan sistem keuangan bagi suatu Negara, tentunya akan memacu negara untuk mewujudkan suatu sistem keuangan yang sehat dan stabil. Sehingga tidak berlebihan bila dikatakan bahwa kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional Indonesia memerlukan penyesuaian kebijakan khususnya di bidang moneter dengan tujuan yang menitik beratkan ada upaya mencapai dan memelihara stabilitas nilai rupiah yang ditopang oleh tiga pilar utama, yaitu:

1. Kebijakan moneter dengan prinsip kehati-hatian;
2. Sistem pembayaran yang cepat, tepat dan aman; serta
3. Sistem perbankan dan keuangan yang sehat dan efisien.

Untuk mewujudkan sistem perbankan dan keuangan yang sehat dan efisien tentu bukanlah suatu permasalahan yang mudah diwujudkan karena banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi.

Dalam perekonomian modern, fungsi utama bank adalah sebagai perantara keuangan (*financial intermediary*) yang dalam *Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan* sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang No. 10 Tahun 1998* (“UU Perbankan”) didefinisikan sebagai badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Berdasarkan hal tersebut, bank memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Kewajiban (sumber pendanaan) bersifat likuid, yaitu giro, tabungan, deposito dan yang setara dengan itu, yang dapat dicairkan sewaktu-waktu atau dalam jangka waktu tertentu;
- b. Kekayaan bersifat tidak likuid, yaitu berupa portofolio kredit, yang umumnya berjangka panjang.

Dengan karakteristik di atas, apabila terjadi penarikan dana secara tiba-tiba dalam waktu bersamaan (*bank runs*) akan sangat mempengaruhi likuiditas bank, dan pada akhirnya akan menyentuh solvabilitas bank, karena tidak mudah bagi bank untuk segera mencairkan asetnya guna menutupi kebutuhan tersebut. Oleh karena itu, dalam pengelolaan suatu bank, hal yang sangat penting dan diperlukan adalah kepercayaan dari para nasabah penyimpan agar tetap mau menyimpan dananya di bank dan tidak secara tiba-tiba dan bersama-sama menarik dananya dari bank.

Bank runs pada umumnya dilakukan oleh nasabah penyimpan/deposan kecil yang memiliki karakteristik antara lain:

- a. Tidak mempunyai kemampuan atau informasi yang memadai untuk mengevaluasi suatu bank;
- b. Memiliki reaksi yang berlebihan terhadap rumors mengenai keadaan suatu bank, dan penghidupannya sangat tergantung pada bank.

Adanya *bank runs* akan dapat menyebabkan suatu bank yang sehat sekalipun menjadi tidak dapat memenuhi kewajibannya (*insolvent*). Sistem perbankan kita pernah mengalami keadaan semacam itu, karena adanya bank yang ditutup dan dilikuidasi oleh otoritas perbankan antara lain PT Bank Summa, kemudian berlanjut pada penutupan 16 bank lain pada bulan Nopember 1997. Akibatnya tidak hanya berdampak pada bank yang dilikuidasi tetapi juga menurunkan kepercayaan masyarakat pada sistem perbankan secara keseluruhan. Kala itu, Likuidasi tersebut menimbulkan kepanikan bagi nasabah dan diikuti dengan penarikan sejumlah besar simpanan masyarakat dari perbankan.

Pengaruh *bank runs* dalam sistem perbankan pada khususnya dan perekonomian nasional pada umumnya ditentukan oleh perilaku masyarakat sebagai nasabah penyimpan. Ada tiga kemungkinan sikap yang diambil nasabah

penyimpan yang didasarkan pada tingkat kepercayaannya pada sistem perbankan, yaitu:

- 1) Nasabah akan menyimpan uangnya pada bank lain yang dianggap lebih sehat. Pilihan ini akan berpengaruh pada likuiditas bank yang bersangkutan tetapi tidak berpengaruh terhadap likuiditas sistem perbankan secara keseluruhan, meskipun konsekuensinya timbul *social cost*.
- 2) Nasabah mengalihkan dananya pada instrument investasi lainnya, misalnya saham, obligasi, atau reksadana¹. Pilihan ini akan berpengaruh pada likuiditas sistem perbankan meskipun ada kemungkinan dana tersebut akan masuk kembali (*indirect deposit*) tetapi proses ini biasanya dengan tingkat bunga yang lebih tinggi.
- 3) Nasabah akan membeli barang konsumsi, valuta asing, atau menyimpan dananya di luar negeri. Pilihan ini akan mengurangi likuiditas sistem perbankan secara signifikan, meningkatkan angka inflasi, serta memperlemah nilai tukar yang pada akhirnya akan mendorong perekonomian ke arah krisis.

Pencabutan izin usaha 16 bank tidak memberikan hasil seperti apa yang diharapkan, namun justru sebaliknya yang terjadi, tentu ini harus diakui karena telah menjadi kenyataan, Akan tetapi disinipun kita tidak bisa terlalu cepat hanya menyalahkan tindakan ini saja tanpa menganalisis apa yang terjadi di masyarakat waktu itu.²

Apabila kepercayaan masyarakat sudah sedemikian rendah sehingga sebagian masyarakat mengambil alternatif yang ketiga, maka akan terasa bahwa nilai dari kepercayaan masyarakat pada sistem perbankan itu ternyata sangat mahal. Sehingga untuk mencegah sedini mungkin timbulnya bank runs dan

¹ Pilihan investasi inipun kemudian sempat mengalami gonjangan ketika terjadi krisis keuangan global pada tahun 2008 yang menimpa beberapa negara besar seperti Amerika, Inggris, dan beberapa negara dikawasan asia.

² Soedrajat Djiwandono, Guru Besar Tetap Ilmu Ekonomi, Universitas Indonesia dalam artikel Menengok Kembali Masalah Penutupan 16 Bank, http://www.pasific.net.id/pakar_sj/masih-sekitar-masalah/blbi2.html

meningkatkan kepercayaan dan rasa aman bagi masyarakat maka pemerintah perlu membentuk suatu jaring pengaman (*safety net*) dalam sistem perbankan yang baik. Salah satunya adalah dengan menyelenggarakan program penjaminan simpanan.

Untuk itu, pasca krisis moneter dan perbankan pada tahun 1998, pemerintah pernah menjalankan penjaminan atas seluruh kewajiban bank (*blanket guarantee*) baik yang bersifat *on balance sheet* maupun *off balance sheet*. Pelaksanaan penjaminan tersebut memang berhasil mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan, namun diakui bahwa pelaksanaan penjaminan tersebut membebani anggaran Negara dan menimbulkan *moral hazard* pada pihak pengelola bank dan nasabah bank.

Untuk menanggulangi dampak tersebut di atas, perlu diciptakan suatu sistem/skim penjaminan dengan memberikan perlindungan yang terbatas namun dapat mencakup sebanyak-banyaknya nasabah, dan dilakukan oleh suatu lembaga yang kredibel, independen dan akuntabel. Dalam hal ini kiranya perlu diperhatikan lima hal yaitu³:

Pertama, pendirian penjaminan simpanan tidak hanya dimaksudkan untuk melindungi nasabah penyimpan, nasabah debitur dan pembayar pajak dari kerugian yang disebabkan oleh kesalahan bank, tetapi juga dimaksudkan untuk meningkatkan kesehatan bank secara individual dalam menghadapi risiko yang berkaitan dengan penyaluran dana bagi kegiatan ekonomi produktif.

Kedua, penjaminan simpanan merupakan kebijakan multidimensional yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan biaya dan manfaat (*cost and benefit*) dari:

1. Perlindungan nasabah;
2. Pengambilan risiko yang berlebihan oleh bank;
3. Kerusakan yang disebabkan oleh *rush*;

³ Zulkarnain Sitompul, Lembaga Penjamin Simpanan, Substansi dan Permasalahan, Cet. I Bandung: Books Terrace & Library, 2007, hal.177-184.

4. Pendeteksian dan penyelesaian bank bermasalah; dan
5. Pengalokasian kerugian masyarakat.

Ketiga, Pemerintah bertanggung jawab atas kerugian penjaminan simpanan. Agar strategi pencegahan krisis berhasil maksimal, pemerintah harus mempertimbangkan biaya sosial dan insentif dalam mendisain bentuk penjaminan simpanan. Dalam kaitan ini, keragaman sistem hukum harus menjadi pertimbangan dalam memutuskan bentuk penjamin simpanan yang ingin didirikan. Idealnya, disain penjaminan simpanan harus sesuai dengan karakteristik sistem keuangan dan ekonomi dimana penjamin simpanan tersebut akan didirikan. Setiap keputusan yang mengandung biaya harus diobservasi, sehingga dapat didisiplinkan oleh pasar dan kemampuan anggaran.

Keempat, penjamin simpanan yang didisain secara sempurna dapat saja menjadi rapuh dan ketinggalan jaman. Artinya penjaminan simpanan tersebut harus senantiasa dikembangkan dan secara teratur dikaji ulang (*review*).

Kelima, suatu penjaminan simpanan hanya efektif dalam menciptakan stabilitas perbankan apabila dilengkapi dengan peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*), pengawasan, serta *lender of last resort* untuk meminimalisir dampak negatif penjaminan simpanan seperti *moral hazard*, *adverse selection* dan *agency problem*. Pengurangan dampak negatif tersebut dilakukan dengan menganalisis kepentingan pihak-pihak yang terlibat dalam skim penjaminan yaitu kepentingan nasabah penyimpan, pengurus dan pemilik bank, serta kepentingan penjamin simpanan itu sendiri.

Selanjutnya agar pelaksanaan skim penjaminan dapat berjalan dengan baik dan berkesinambungan maka setidaknya-tidaknya dibutuhkan hal-hal sebagai berikut:

- 1 . adanya kewenangan publik yang dimiliki oleh lembaga penjaminan;
- 2 . interaksi yang setara antara lembaga penjaminan dan institusi lain yang didirikan berdasarkan undang-undang;

3. dukungan dan perananan pemerintah untuk memberikan kontribusi/bantuan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) apabila timbul kegagalan yang bersifat sistemik (*systemic risk*) pada industri perbankan.

Dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 37B UU Perbankan bahwa bank harus menjamin simpanan masyarakat, dan untuk menjamin simpanan masyarakat pada bank, perlu dibentuk lembaga penjamin simpanan yang berbentuk badan hukum Indonesia, maka pada tahun 2004 Pemerintah mensahkan berlakunya *Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)* sebagaimana kemudian telah diubah dengan *Undang-Undang No. 7 Tahun 2009* (selanjutnya disebut “UU LPS”).

Sebagai lembaga yang dibentuk khusus berdasarkan undang-undang, LPS memiliki fungsi yaitu melaksanakan penjaminan simpanan nasabah penyimpan dan turut aktif dalam menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, Lembaga Pengawas Perbankan.

Dengan terbentuknya LPS maka terhadap bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan tidak dapat lagi disehatkan oleh Lembaga Pengawasan Perbankan (LPP), LPP atau Bank Indonesia menyerahkan penyelesaian atau penanganan bank gagal tersebut kepada LPS, yang dilakukan dengan cara, yaitu: *Pertama*, penyerahan langsung bank gagal oleh Bank Indonesia untuk bank gagal yang tidak berdampak sistemik, *Kedua*, penyerahan melalui Komite Koordinasi yang anggotanya terdiri dari Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisioner LPS untuk bank gagal yang ditengarai memiliki dampak sistemik.

Tindakan penyelesaian dan penanganan bank gagal oleh LPS dilakukan setelah terlebih dahulu dilakukan berbagai tindakan lain oleh Bank Indonesia atau

LPP sesuai kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Bank Indonesia melalui mekanisme sistem pembayaran mendeteksi bank yang mengalami kesulitan keuangan dan menjalankan fungsinya sebagai lender of last resort. Sedangkan LPP yang fungsinya saat ini masih dilakukan oleh Bank Indonesia, mendeteksi kesulitan tersebut dan berupaya mengatasinya dengan menjalankan fungsi pengawasan, seperti meminta pemilik bank untuk menambah modal, melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain.

Apabila kondisi bank yang mengalami kesulitan keuangan tersebut semakin memburuk, antara lain ditandai dengan menurunnya tingkat solvabilitas bank, maka diperlukan tindakan segera untuk menyelesaikan atau menangani bank yaitu diselamatkan atau dicabut izin usahanya untuk kemudian dilakukan proses likuidasi dengan mempertimbangkan perkiraan dampak pencabutan izin usaha tersebut terhadap perekonomian nasional. Mekanisme yang akan ditempuh LPS adalah sebagaimana tersebut pada uraian di atas.

Dalam rezim penjaminan simpanan oleh LPS ini, setiap bank yang melakukan kegiatan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia wajib menjadi peserta penjaminan. Yang dimaksud bank sebagai peserta penjaminan disini adalah Bank Umum, Bank Perkreditan Rakyat atau BPR, termasuk kantor cabang bank asing. Dikecualikan dari itu adalah Badan Kredit Desa mengingat operasional Badan Kredit Desa tidak seperti bank sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan. Dari sisi jenisnya, Bank Umum terdiri atas Bank BUMN, Bank Pemerintah Daerah, Bank Swasta Nasional dan Bank Asing. Bank Pemerintah Daerah (BPD) adalah Bank-Bank Pembangunan Daerah yang pendiriannya didasarkan pada *Undang-Undang No. 13 Tahun 1962*. Dengan diundangkannya UU Perbankan, BPD-BPD tersebut harus memilih dan

menetapkan badan hukumnya apakah menjadi Perseroan Terbatas (PT), Koperasi atau Perusahaan Daerah.⁴

Bank berbentuk Perusahaan Daerah (PD) sebagaimana dimaksud di atas, selain berasal dari BPD juga terdiri atas Bank Perkreditan Rakyat. Pembentukan bank berbentuk Perusahaan Daerah itu sendiri diatur dalam *Undang-Undang No. 5 Tahun 1962* (“UU PD”).

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, lahirnya LPS merupakan babak baru dalam pelaksanaan penjaminan simpanan dan resolusi bank. LPS berwenang melakukan restrukturisasi dalam rangka penyelamatan bank maupun melakukan likuidasi terhadap suatu bank yang telah dinyatakan gagal (*failing bank*) dan dicabut izin usahanya oleh LPP. Kewenangan LPS untuk melakukan likuidasi bank sekaligus melaksanakan penjaminan simpanan nasabah dari bank yang dilikuidasi merupakan fenomena yang menarik, bagaimana kedua fungsi tersebut dilakukan yaitu LPS sebagai likuidator dan pelaksana penjaminan.

1.2. Identifikasi Masalah

Fokus penelitian masalah dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah LPS berwenang melakukan pembubaran dan likuidasi badan hukum bank yang berbentuk Perusahaan Daerah, seperti PD BPR Bungbulang di Kabupaten Garut dan PD BPR Gununghalu serta PD BPR Cimahi di Bandung?
2. Dalam hal terjadi benturan hukum antara UU LPS dengan UU PD mengenai beberapa hal pokok tentang pembubaran dan likuidasi, apakah asas specialitas dan kebaruan UU LPS dapat diterapkan terhadap UU PD?

⁴ Yunus Husain dan Zulkarnain Sitompul, *Hukum Perbankan I*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001, hal 28-29.

3. Dalam hal terjadi ketidak selarasan antara UU LPS dan UU Perseroan Terbatas dengan UU PD, seperti perlunya Perda pembubaran badan hukum PD dan pemuatan pengumuman pembubaran badan hukum PD dalam Lembaran Daerah, bagaimana implikasi hukumnya apabila Perda Pembubaran dan pengumuman dalam Lembaran Daerah belum dapat dilaksanakan?
4. Dalam pelaksanaan likuidasi melalui penjualan aset dan/atau pengalihan kewajiban kepada pihak lain berdasarkan persetujuan LPS, apakah pengertian pengalihan secara paket (*bulk*) berarti pengalihan atas seluruh aset dan kewajiban bank, siapa yang dimaksud dengan pihak lain?, dapatkah Pemda Garut menerima pengalihan?, dan dalam kapasitas penerimaan tersebut, apakah sebagai pemegang saham lama atau otoritas pemerintahan daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Tentang tujuan penelitian hukum, Soerjono dan Sri Mamudji mengemukakan:⁵

“Dalam penelitian hukum, adanya kerangka konseptual dan landasan atau kerangka teoritis menjadi syarat yang sangat penting. Dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum, dan di dalam landasan/kerangka teoritis diuraikan segala sesuatu yang terdapat dalam teori sebagai suatu system aneka “theore’ma” atau ajaran (didalam bahasa Belanda: “leerstelling”).

“Didalam suatu penelitian hukum, maka paradigma kerangka konseptual meliputi : Masyarakat dan hukum, Subyek dan hukum, Hak dan kewajiban, Peristiwa hukum, Hubungan hukum dan obyek hukum.”

Penelitian ini dilakukan sebagai tesis guna mengetahui lebih jauh mengenai:

⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu tinjauan singkat*, 2001, hal.7

1. Kekuatan UU LPS berhadapan dengan UU PD dalam rangka pembubaran badan hukum dan penyelesaian proses likuidasi bank berbentuk perusahaan daerah, sehingga dalam implementasinya tidak menimbulkan polemik dikalangan praktisi perbankan, ahli hukum korporasi dan masyarakat penyimpan dana terhadap pelaksanaan pembubaran dan likuidasi bank oleh LPS.
2. Penyelesaian segala hambatan yang muncul dalam penerapan UU LPS dan UU PD, dengan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi ketentuan. Dalam hal terdapat perbedaan yang akan menghambat proses pelaksanaan pembubaran dan likuidasi bank, maka konsepsi bahwa UU LPS yang lahir kemudian setelah UU PD dan mengatur khusus mengenai pembubaran dan likuidasi sepatutnya lebih diutamakan keberlakuannya.
3. Langkah-langkah konkrit dan terkoordinasi yang dilakukan LPS dan pemerintah daerah (propinsi/kabupaten) dalam menyingkapi hambatan yuridis dan teknis terkait publisitas penyelesaian pembubaran dan likuidasi BPR PD BPR Bungbulang.
4. Efektifitas penerapan konsep pengalihan aset dan kewajiban bank (PD BPR Bungbulang) dalam satu paket secara keseluruhan dan penetapan Pemda Garut sebagai “pihak lain” yang berhak menerima pengalihan, dalam kedudukannya sebagai pemegang saham maupun sebagai otoritas pemerintahan daerah.

1.3.1. Tujuan Praktis

Secara praktis tulisan dalam tesis ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap pengetahuan ilmu hukum mengenai likuidasi badan usaha bank khususnya yang berbentuk perusahaan daerah. Jumlah bank berbentuk perusahaan daerah yang telah dilakukan likuidasi memang belum terlalu banyak, dan literatur penyelesaian hukum yang membahas pembubaran badan hukum bank

berbentuk perusahaan daerah setelah lahirnya UU LPS juga masih terbatas jumlahnya, sehingga penulis tertarik untuk mengungkap kisi-kisi permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelesaian likuidasi bank berbentuk PD, dengan mengambil sampel/study pada penyelesaian pembubaran badan hukum dan likuidasi PD BPR Bungbulang oleh LPS.

UU LPS memberi ruang dan kewenangan yang luas bagi LPS dalam melaksanakan resolusi bank terutama terkait dengan pencabutan izin usaha, pembubaran dan likuidasi bank, baik yang berbentuk perseroan terbatas, koperasi maupun perusahaan daerah (Perusda/BUMD/PD). Berkenaan dengan luasnya kewenangan LPS dalam melaksanakan resolusi bank termasuk dalam melakukan pembubaran dan likuidasi bank berbentuk perusahaan daerah yang secara khusus diatur dan tunduk pada ketentuan UU PD, dimana didalamnya telah diatur mengenai pembubaran dan likuidasi, diharapkan tidak timbul friksi dan kontroversi penafsiran yang beragam dan berbeda dikalangan ahli hukum korporasi mengenai penerapan kedua undang-undang tadi maupun keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain, seperti Undang-Undang Perseroan Terbatas, sehingga dapat tercipta situasi yang kondusif dalam melindungi kepentingan nasabah penyimpan dan Negara cq. LPS dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya.

Koordinasi yang baik dengan pihak-pihak terkait seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sangat diperlukan dalam rangka kelancaran pelaksanaan pencatatan dan pengumuman pembubaran badan hukum bank yang telah dilikuidasi. Selain itu diperlukan pula peranan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam memberikan penilaian/opini hukum atas

kemungkinan adanya perbedaan penafsiran dan penerapan atas UU LPS, UU PD, dan UU PT terkait pembubaran badan hukum dan likuidasi.

Untuk jangka panjang diperlukan adanya amandemen atas UU LPS baik berupa penambahan klausula-klausula peraturan maupun sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait, seperti Undang-Undang di Bidang Pasar Modal maupun undang-Undang Perseroan Terbatas, guna terciptanya kepastian hukum dalam pelaksanaan resolusi bank.

1.3.2. Tujuan Akademis

Tujuan akademis yang ingin dicapai tentunya terkait dengan pemenuhan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Universitas Indonesia dan sebagai sarana untuk menambah khasanah pengetahuan akademis dalam bidang hukum perbankan dan hukum perusahaan.

1.4. Kerangka Pemikiran

Terdapat dua hal pemikiran yang menjadi dasar dalam penulisan ini yaitu:

1.4.1. Kerangka Teoritis

Dalam tulisan tesis ini, Penulis mencoba mengetengahkan pendapat beberapa ahli hukum dan pembahasan teori yang relevan dalam rangka mengupas kewenangan LPS dalam melakukan pembubaran dan likuidasi badan usaha atau badan hukum bank berbentuk Perusahaan Daerah .

Analisis dilakukan terhadap teori likuidasi, yaitu suatu tindakan pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada para sebitur diikuti dengan pembayaran kepada para kreditur dari hasil pencairan dan/atau penagihan tersebut, atau pengalihan aset dan kewajiban bank kepada pihak lain berdasarkan persetujuan LPS.⁶ Likuidasi pada dasarnya merupakan tindakan pemberesan aset perusahaan/bank dan pemenuhan kewajiban perusahaan/bank kepada pihak ketiga/kreditur karena badan hukum bank tersebut telah tidak lagi dapat menjalankan kegiatan usahanya.

Konsep likuidasi dengan cara pengalihan aset dari bank perusahaan daerah dilakukan terhadap aset/kekayaan milik pemerintah daerah yang dipisahkan yang telah menjadi modal dari bank tersebut, dan aset yang dialihkan merupakan seluruh kewajiban bank kepada nasabah/krediturnya. Proses pengalihan aset dan kewajiban bank dilakukan secara paket (*bulk*). Kata *bulk* dapat bermakna pengalihan seluruh aset dan seluruh kewajiban dalam satu paket, namun dapat pula dimaknai pengalihan aset dan kewajiban dalam paket-paket (parsial/tidak meliputi seluruh aset dan seluruh kewajiban). Sedangkan pemaknaan terhadap kata “pihak lain” secara teoritis dapat berupa badan hukum bank atau subyek hukum non bank (pemegang saham atau pihak lain yang ditunjuk oleh pemegang saham), yang memiliki kaitan dengan kompetensi dan kapabilitas dalam pengelolaan aset dan pemenuhan kewajiban yang dialihkan.

⁶ Pasal 53 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004.

1.4.2. Kerangka Konseptual

Bank⁷ adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Likuidasi⁸ adalah 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 pengalihan aset dan kewajiban kepada pihak lain berdasarkan persetujuan LPS.

Bank Gagal (*failing bank*)⁹ adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh LPP sesuai kewenangan yang dimiliki.

LPP atau Lembaga Pengawas Perbankan¹⁰ adalah Bank Indonesia atau lembaga pengawasan sektor jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Bank Indonesia.

Simpanan¹¹ 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.

Perusahaan Daerah¹² adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat:

- a. memberikan jasa;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum;
- c. memupuk pendapatan.

⁷ Pasal 1 angka 2 UU Perbankan.

⁸ Pasal 53 UU LPS

⁹ Pasal 1 angka 7 UU LPS

¹⁰ Pasal 1 angka 3 UU LPS

¹¹ Pasal 1 angka 5 UU Perbankan

¹² Pasal 5 ayat (1) UU PD

Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)¹³ adalah organ perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.

Dalam resolusi bank, pendekatan Bank sebagai Perusahaan Terbatas (PT), Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) menempati tempat yang tinggi sebagai organ perseroan yang memiliki kekuasaan dan kewenangan yang tidak dimiliki oleh direksi dan komisaris, sehingga dapat dikatakan, diluar RUPS, pemegang saham tidak memiliki kekuasaan terhadap perseroan/ perusahaan.

Dalam Rapat Pemegang Saham (RPS) atau RUPS pada bank berbentuk perusahaan daerah, kekuasaan berada pada pemegang saham prioritas dan pemegang saham biasa. RPS dan RUPS ini similar dengan RUPS pada PT¹⁴, namun RPS/RUPS bukan merupakan forum tertinggi pengambilan keputusan sebagaimana halnya PT, karena apabila terdapat ketidak mufakatan dalam RPS/RUPS, permasalahan tersebut diajukan kepada Kepala Daerah untuk diambil keputusan. Demikian halnya dalam pelaksanaan pembubaran perusahaan daerah dan penunjukan likuidatornya, dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah yang berlaku setelah mendapat pengesahan dari instansi atasan pemerintah daerah pemilik perusahaan daerah.

Terkait dengan tindakan LPS mengambil alih hak dan wewenang RUPS atas pembubaran badan hukum bank berbentuk perusahaan daerah, yang ditindaklanjuti dengan penjualan dan/atau pengalihan

¹³ Pasal 1 angka 4 UU No. 40 Tahun 200 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁴ Istilah serupa dalam Undang-Undang Perkoperasian No. 25 Tahun 1992 adalah Rapat Anggota, yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam koperasi, mengingat pemilik koperasi adalah anggota koperasi, namun kepemilikan atas modal koperasi tidak dalam bentuk saham.

terhadap aset-aset perusahaan daerah, diperlukan adanya penguatan dalam keputusan Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD (Perda) tentang pembubaran, pembentukan likuidator dan mekanisme penjualan/pengalihan aset perusahaan daerah, yang pelaksanaannya dilakukan oleh LPS. Dalam pandangan lain, pengambilalihan dan pelaksanaan segala hak dan wewenang pemegang saham termasuk hak dan wewenang RUPS oleh LPS, setelah pembubaran Perusda/BUMD/PD dari daerah dan penunjukan likuidatornya ditetapkan dengan Peraturan Daerah dari daerah yang mendirikan Perusda/BUMD/PD dan yang berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasannya.¹⁵

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Kerangka Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam tesis ini berupa pendekatan normatif dengan melakukan analisis yang bersifat deskriptif. Dengan penggunaan metode penelitian ini diharapkan akan memberikan gambaran yang jelas bagaimana penelitian dilakukan. Tujuan penelitian deskriptif, menurut Nasir, adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.¹⁶

1.5.1.1. Pendekatan Undang-Undang

Penelitian dilakukan dengan menganalisis peraturan perundangan-undangan yang berlaku, khususnya terhadap Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang LPS dan

¹⁵Rizal Ramadhani, "Likuidasi Terhadap Bank Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah", Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 4, Nomor 3, Jakarta, 2006.

¹⁶ Moh. Nasir, *Metode Penelitian*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1999, hal.63

Undang-Undang yang mengatur mengenai Perusda/BUMN/PD serta peraturan pelaksanaannya.

1.5.1.2. Pendekatan Asas-asas Hukum

Asas-asas hukum yang dipergunakan adalah yang memiliki kaitan dengan pembubaran badan hukum dalam konteks pencabutan izin usaha, baik terhadap badan hukum yang berbentuk PT, PERUSDA/BUMN/PD maupun asas-asas hukum lainnya yang terkait.

1.5.2. Instrumen Penelitian

Nasir mengemukakan bahwa analisa data merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah, karena dengan analisa data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian.¹⁷ Dalam penulisan tesis ini dipergunakan berbagai bahan hukum sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, antara lain berupa peraturan perundang-undangan mengenai pembubaran badan hukum dan likuidasi bank.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang memiliki kaitan dengan pembubaran badan hukum dan likuidasi bank di Indonesia, antara lain berupa buku-buku, makalah seminar/sosialisasi/dengar pendapat, dan media massa.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamus.

¹⁷Tbid, hal. 405

BAB II

TINJAUAN UMUM SISTEM PENJAMINAN SIMPANAN

2.1. Sejarah dan Perkembangan Penjaminan Simpanan di Indonesia

2.1.1. Penjaminan Kewajiban Bank dan Penanganan/ Penyelesaian Bank Sebelum Berlakunya Undang-Undang No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Upaya memberikan penjaminan simpanan bagi nasabah bank dilakukan pemerintah pada tahun 1973 dengan mengeluarkan *Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang pada Bank*. Pelaksana penjaminan kala itu adalah Bank Indonesia dengan jumlah yang dijamin untuk tiap deposit maksimal sebesar Rp 1 juta dan premi penjaminan sebesar 0,5% (lima perseribu) dari jumlah simpanan yang ada pada bank yang dijamin, namun pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut berjalan kurang efektif karena tidak cukup disosialisasikan kepada masyarakat.

Agar pelaksanaan skim penjaminan dapat berkesinambungan dan berdasarkan pengalaman di beberapa Negara yang telah menerapkan sistem penjaminan simpanan, dibutuhkan hal-hal sebagai berikut:

1. adanya kewenangan publik yang dimiliki oleh lembaga penjaminan;
2. interaksi yang setara antara lembaga penjaminan dan institusi lain yang didirikan berdasarkan undang-undang;
3. dukungan dan perananan pemerintah untuk memberikan kontribusi/bantuan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) apabila timbul kegagalan yang bersifat sistemik (systemic risk) pada industri perbankan.

Sementara apabila terdapat bank yang mengalami kesulitan dan membahayakan kelangsungan usahanya, maka berdasarkan ketentuan Pasal 37 UU Perbankan, Bank Indonesia selaku otoritas perbankan akan meminta kepada pemegang saham dan pengurus bank untuk memperbaiki kondisi banknya dengan melakukan langkah-langkah antara lain:

1. Penambahan modal;
2. Penggantian dewan komisaris dan/atau direksi bank;
3. Penghapusbukuan kredit/pembiayaan macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;
4. Melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
5. Menjual bank kepada pihak lain;
6. Menyerahkan pengelolaan kepada bank lain;
7. Menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban kepada bank atau pihak lain.

Apabila langkah-langkah tersebut menurut Bank Indonesia tidak cukup untuk mengatasi kesulitan bank atau keadaan bank dinyatakan membahayakan sistem perbankan, maka pada periode tahun 1992 – 1998¹⁸, Bank Indonesia akan mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk mencabut izin usaha bank tersebut. Namun sejak tahun 1998¹⁹, pencabutan izin usaha bank tidak lagi dilakukan oleh Menteri Keuangan tetapi oleh Pimpinan Bank Indonesia.

Sebelum pase pencabutan izin usaha, Bank Indonesia terlebih dahulu menempatkan bank yang mengalami kesulitan tersebut dalam status Dalam Pengawasan Khusus (DPK) atau *Special Surveillance Unit*

¹⁸Masa berlakunya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

¹⁹Berlaku Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

(SSU) untuk jangka waktu tertentu. Pencabutan izin usaha dilakukan apabila bank dalam DPK tersebut tidak dapat lagi disehatkan oleh Bank Indonesia sesuai kewenangannya. Proses likuidasi dilakukan dengan cara yaitu direksi bank yang dicabut izin usahanya menyelenggarakan RUPS pembubaran perseroan dan pembentukan tim likuidasi (*self liquidation*) atau apabila direksi tidak bersedia melakukannya, likuidasi dilaksanakan berdasarkan putusan/penetapan pengadilan atas permohonan dari Bank Indonesia. Ketentuan dan tata cara pelaksanaan likuidasi bank mengacu pada *Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1999 (PP 25/1999) juncto Surat Keputusan Bank Indonesia No. 32/53/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999*.

Berdasarkan ketentuan PP 25/1999, sejak tanggal pencabutan izin usaha, direksi dan dewan komisaris dilarang untuk melakukan perbuatan hukum terkait dengan aset dan kewajiban bank, kecuali atas persetujuan dan/atau penugasan dari Bank Indonesia, dan terbatas pada hal-hal sebagai berikut:

- a. pembayaran gaji pegawai yang terutang;
- b. pembayaran biaya kantor; dan
- c. pembayaran bank kepada nasabah penyimpan dana dengan menggunakan dana lembaga penjamin simpanan²⁰.

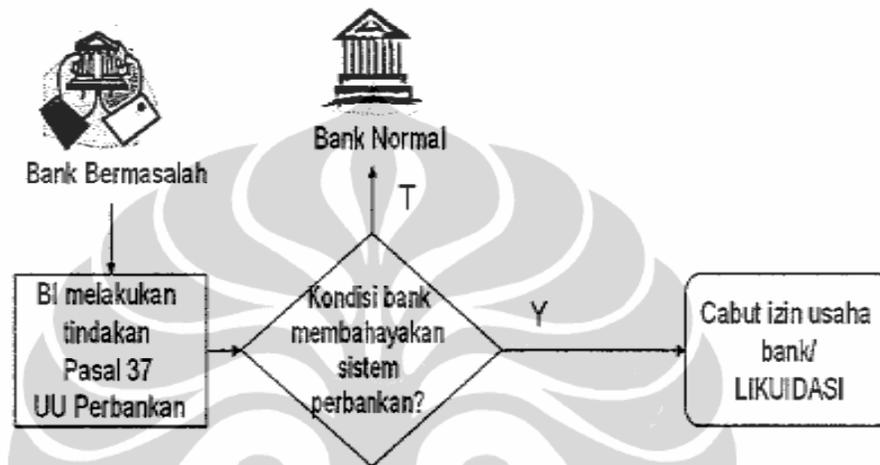
Pembayaran gaji terutang dan pesangon tersebut menjadi beban aset bank dan pemegang saham.

Untuk selanjutnya setelah tim likuidasi terbentuk, tanggung jawab dan kepengurusan bank dalam likuidasi dilaksanakan oleh tim likuidasi, dan Bank Indonesia bertindak selaku pengawas atas pelaksanaan likuidasi tersebut.

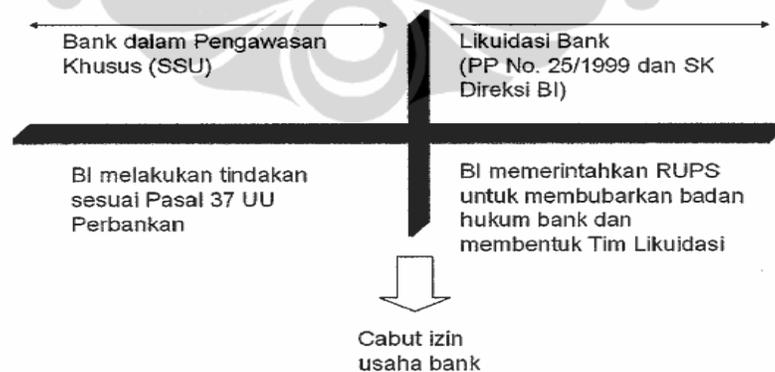
²⁰Yang dimaksud dengan lembaga penjamin simpanan disini adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37B Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Sebagai gambaran, berikut alur penanganan bank bermasalah oleh Bank Indonesia dalam bentuk skema:²¹

Skema 1



Skema 2



²¹Bahan disusun dan disajikan oleh LPS dalam rangka sosialisasi penyelesaian/penanganan bank gagal kepada bank-bank peserta penjaminan LPS dan beberapa institusi/lembaga terkait lainnya.

2.1.2. Penjaminan Simpanan Nasabah dan Penyelesaian/ Penanganan Bank Gagal Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Lahirnya LPS pada tahun 2004 berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tidak terlepas dari sejarah terjadinya krisis keuangan dan moneter yang menerpa Indonesia pada pertengahan tahun 1997 yang membawa dampak serius terhadap kondisi sektor finansial, terutama dunia perbankan. Ketika itu, bank-bank nasional terutama bank umum mengalami kesulitan likuiditas dan atau solvabilitas akibat terganggunya Pasar Uang Antar Bank (PUAB) dan terjadinya penarikan dana besar-besaran oleh nasabah (*rush banking*). Kondisi pelik ini berlanjut sampai akhir tahun 1998 dengan ditutupnya 16 bank umum oleh pemerintah. Sejumlah langkah penyelamatan yang dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai otoritas moneter tak mampu menahan terjadinya kekeringan likuiditas di industri strategis tersebut.

Bagi para pelaku sektor keuangan, keadaan tahun 1997 dan 1998 adalah lembaran hitam dalam sejarah industri keuangan. Situasi tak terkendali seperti saat itu jelas tidak bisa dibiarkan begitu saja, yaitu jatuhnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Untuk itu, tahun 1998, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk memberikan jaminan atas seluruh kewajiban pembayaran bank umum (*blanket guarantee*) berdasarkan *Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998*, dan untuk Bank Perkreditan Rakyat (BPR) berdasarkan *Keputusan Presiden No. 193 Tahun 1998*.

Dengan kebijakan *blanket guarantee* tersebut, pemerintah berupaya memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap sektor perbankan dengan memberikan jaminan pembayaran terhadap seluruh kewajiban bank,

termasuk pembayaran simpanan masyarakat di bank jika suatu bank dilikuidasi. Dengan kebijakan ini diharapkan masyarakat tidak lagi khawatir menyimpan uangnya di bank, dan kondisi sektor keuangan bisa kembali normal dan stabil, sekaligus pada saat yang bersamaan, dunia perbankan bisa memperbaiki diri dan merebut kembali kepercayaan dari masyarakat. Akan tetapi, jika dipandang dari aspek *budgeting* negara, tentu saja tidak terbatasnya ruang lingkup penjaminan telah membebani anggaran negara. Model *blanket guarantee* bisa memicu timbulnya *moral hazard* baik dari pihak pengelola bank maupun dari masyarakat sendiri. Pengelola bank dapat menjadi kurang hati-hati (*prudent*) dalam mengelola dana masyarakat, dan sebaliknya, para nasabah bank tidak mau peduli terhadap kondisi keuangan bank karena mengetahui simpanannya dijamin secara penuh oleh pemerintah. Dalam hal ini program penjaminan atas seluruh kewajiban bank kurang mendorong terciptanya disiplin pasar (*market discipline*).

Meskipun demikian, organ yang berperan menjaga kepercayaan publik sekaligus mempertahankan stabilitas sistem perbankan nasional melalui penjaminan kewajiban pembayaran bank harus tetap ada. Terlebih untuk masa yang akan datang ketika peran sektor perbankan sebagai salah satu pilar utama perekonomian menjadi semakin signifikan. Hanya saja, penjaminan kewajiban pembayaran bank itu juga harus tetap memperhatikan risiko beban anggaran negara dan *moral hazard* yang mungkin timbul.

Seperti praktek di banyak negara lain, penjaminan kewajiban pembayaran bank harus dilakukan dengan cara dibatasi. Biasanya dengan memberikan penjaminan simpanan nasabah bank sampai jumlah tertentu. Pengurangan penjaminan dari kondisi saat itu sampai ke lingkup dan tingkat terbatas yang makin ideal harus dilakukan dengan hati-hati dan

bertahap (*gradually phased out*). Pada saat pengurangan penjaminan telah mencapai lingkup dan tingkat yang terbatas itu, maka pelaksana pemberian penjaminan akan dilakukan oleh sebuah lembaga penjamin simpanan.

Selain itu, lembaga penjamin simpanan tersebut idealnya harus bersifat independen, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Independensi dimaksud memiliki arti bahwa lembaga penjamin simpanan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak bisa dicampuri oleh pihak manapun termasuk pemerintah, kecuali atas hal-hal yang dinyatakan secara jelas dalam undang-undang. Bentuk independensi tersebut misalnya dalam melaksanakan tugas penyelesaian bank gagal yang dicabut izin usahanya atau penanganan bank gagal yang diselamatkan, maka lembaga penjamin simpanan tidak dapat dipengaruhi oleh kepentingan pihak luar termasuk Pemerintah.²²

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka pada tahun 2004 dibentuklah LPS berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2004. Dengan lahirnya UU LPS, program penjaminan kewajiban pembayaran bank Umum dan BPR dilakukan berdasarkan UU LPS dengan tema yang agak berbeda yaitu program penjaminan simpanan nasabah penyimpan.²³

Pada awal pembentukannya terjadi proses dinamika yuridis yang menarik, dimana dalam ketentuan Pasal 37B UU Perbankan, pembentukan LPS maupun program penjaminan simpanan pada mulanya akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP), namun Pemerintah mengajukannya dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU). Dalam pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) awal Februari 2004, hal tersebut

²²Ibid, hal 206.

²³Pengakhiran program penjaminan Pemerintah terhadap kewajiban pembayaran Bank Perkreditan Rakyat dituangkan dalam Keputusan Presiden No. 43 Tahun 2005.

pernah dipertanyakan oleh sejumlah anggota DPR, mengapa pembentukan LPS yang dalam amanat UU akan dibentuk melalui PP ternyata justru diajukan pemerintah dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU)²⁴. Pemerintah berpendapat sebenarnya proses pembuatan PP akan lebih mudah daripada pembuatan UU. Namun tak kurang sejumlah akademisi, praktisi, dan pengamat berpendapat bahwa pendirian dan pengaturan mengenai LPS dinilai kurang memadai jika hanya ditetapkan dengan PP. Berpijak pada pengalaman di sejumlah negara yang telah menerapkan sistem penjaminan simpanan, agar pelaksanaan penjaminan simpanan dapat berlangsung efektif dan berkesinambungan maka penjamin simpanan membutuhkan sejumlah komponen pendukung, yaitu antara lain:

- a. kewenangan publik dalam pemungutan premi dan penyelesaian bank bermasalah;
- b. interaksi, koordinasi dan kerja sama dengan lembaga lain dalam sistem jaring pengaman sektor keuangan;
- c. dukungan anggaran negara dalam hal timbul kegagalan bank yang bersifat sistemik.
- d. Pemungutan premi dari bank peserta penjaminan serta penyelesaian bank bermasalah memerlukan kewenangan publik yang kuat dan hanya dapat diberikan kepada penjamin simpanan berdasarkan suatu UU.

Selanjutnya dalam konsep jaring pengaman sektor keuangan (*financial safety net*) terdapat aturan mengenai pembagian fungsi dan tugas masing-masing lembaga yang terlibat dalam rangka menjaga kestabilan industri perbankan. Supaya interaksi dan kerja sama antar lembaga tersebut dapat berlangsung dengan baik, maka diharapkan penjamin simpanan mempunyai dasar hukum pembentukan serta kedudukan yang setara dengan lembaga lain yang terlibat, yakni BI dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang kini tengah dalam proses pembentukan.

²⁴Kompas, 6 Pebruari 2004.

Pada umumnya pembentukan penjamin simpanan hanya didisain untuk menangani kegagalan bank yang tidak bersifat sistemik. Namun, dalam hal kegagalan bank bersifat sistemik, penjamin simpanan membutuhkan dukungan pemerintah untuk memberikan bantuan atau talangan dana penjaminan yang prosesnya memerlukan persetujuan DPR. Mengingat pembentukan LPS berimplikasi terhadap kepentingan masyarakat, industri perbankan, dan keuangan negara, maka sudah seharusnya pembentukan LPS berdasarkan pada suatu UU, di mana prosesnya lebih terbuka dan mengakomodasi kepentingan banyak pihak.

Dengan terbentuknya LPS maka terhadap bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan tidak dapat lagi disehatkan oleh LPP, LPP atau Bank Indonesia menyerahkan penyelesaian atau penanganan bank gagal tersebut kepada LPS. Penyerahan penyelesaian/penanganan kepada LPS dapat dilakukan dengan cara, yaitu: *Pertama*, penyerahan langsung bank gagal oleh Bank Indonesia untuk bank gagal yang tidak berdampak sistemik, *Kedua*, penyerahan melalui Komite Koordinasi yang anggotanya terdiri dari Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisiner LPS untuk bank gagal yang ditengarai memiliki dampak sistemik.

LPS memiliki fungsi yaitu melaksanakan penjaminan simpanan nasabah penyimpan dan turut aktif dalam menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, LPP sesuai dengan perasn dan tugas masing-masing.²⁵ Dalam menjalankan fungsi turut aktif memelihara stabilitas system perbankan, LPS merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian

²⁵ Lihat Pasal 4 UU LPS

bank gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik, dan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik. Dari sisi kewenangan, LPS berwenang antara lain:

- (1) mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank, dan laporan hasil pemeriksaan bank sepanjang tidak melanggar kerahasiaan bank;
- (2) melakukan rekonsiliasi, verifikasi, dan/ atau konfirmasi atas data;
- (3) menetapkan syarat, tata cara, dan ketentuan pembayaran klaim;
- (4) menjatuhkan sanksi administratif;
- (5) mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS terhadap bank yang diselamatkan maupun yang tidak diselamatkan;
- (6) melaksanakan likuidasi bank, dengan membubarkan badan hukum bank, membentuk tim likuidasi, dan menetapkan Bank Dalam Likuidasi;
- (7) menguasai dan mengelola asset dan kewajiban bank gagal yang diselamatkan dan yang tidak diselamatkan;
- (8) meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat bank gagal yang diselamatkan maupun yang tidak diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank; dan
- (9) menjual dan/atau mengalihkan asset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur.

Terkait pelaksanaan fungsi perlindungan terhadap nasabah penyimpan, LPS melakukan pembayaran klaim penjaminan nasabah terlebih dahulu setelah dilakukan proses verifikasi dan rekonsiliasi dalam jangka waktu paling lama 90 (Sembilan puluh) hari kerja terhitung sejak izin usaha bank dicabut dan melakukan proses likuidasi bank dengan

membentuk tim likuidasi, yang pelaksanaannya tidak lagi mengikuti ketentuan dalam PP No. 25 Tahun 1999.

Terdapat pembatasan dalam pelaksanaan program penjaminan simpanan LPS, antara lain yaitu:

1. jenis simpanan yang dijamin;
2. jumlah/nilai simpanan yang dijamin;
3. kriteria simpanan dan nasabah yang dijamin;
4. kriteria bank yang diselamatkan atau tidak diselamatkan.

ad.1. Jenis simpanan yang dijamin oleh LPS adalah berupa²⁶:

1. simpanan nasabah bank yang berbentuk giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu. Termasuk sebagai bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu adalah transfer masuk (*transfer in*) yang sudah diterima bank untuk kepentingan nasabah walaupun bank belum membukukan ke dalam rekening yang bersangkutan dan transfer keluar (*transfer out*) yang berasal dari simpanan nasabah dan belum keluar dari bank.²⁷
2. Simpanan nasabah bank berdasarkan prinsip syariah, yang meliputi: giro dan tabungan berdasarkan prinsip wadiah; tabungan dan deposito berdasarkan prinsip mudharabah muthlaqah atau prinsip mudharabah muqayyadah yang risikonya ditanggung oleh bank; dan simpanan berdasarkan prinsip syariah lainnya yang ditetapkan oleh LPS setelah mendapat pertimbangan dari LPP;
3. Jenis simpanan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b yang berasal dari bank lain.

²⁶Lihat Pasal 10 UU LPS juncto Pasal 23 PLPS No. 1 Tahun 2007.

²⁷Lihat penjelesan Pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004.

Pada rezim penjaminan sebelumnya, yang dijamin adalah seluruh kewajiban bank, baik yang *on balance sheet* maupun *off balance sheet*.

- ad.2. Simpanan nasabah yang dijamin oleh LPS dibatasi jumlahnya (*limited quarantee*) yaitu paling banyak sampai dengan 100.000.000,- (seratus juta rupiah), mencakup saldo berupa pokok ditambah bunga atau bagi hasil pada tanggal pencabutan izin usaha dan nilai sekarang pertanggal pencabutan izin usaha dengan menggunakan tingkat diskonto yang tercatat pada bilyet. Nilai simpanan ini dapat melindungi seluruh simpanan nasabah kecil yang merupakan sebagian besar nasabah bank di Indonesia. Berbeda dengan sistem penjaminan sebelumnya yang menganut sistem tidak terbatas (*blanket quarantee*).

Namun berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2008, Besaran Simpanan yang dijamin oleh LPS berubah menjadi paling banyak Rp 2.000.000.000,- (dua milyar rupiah).²⁸ Kenaikan/perubahan nilai simpanan yang dijamin tersebut dilakukan dalam rangkaantisipasi adanya ancaman krisis global yang berpotensi mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan membahayakan stabilitas sistem keuangan, dan diharapkan mampu meningkatkan rasa aman masyarakat terhadap simpanannya di perbankan. Besaran nilai simpanan yang dijamin dapat disesuaikan kembali apabila kondisi yang melatarbelakangi kenaikan nilai simpanan yang dijamin

²⁸Lihat Pasal 11 Undang-Undang No. 7 Tahun 2009 tentang Perubahan Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

tersebut telah teratasi, yang pelaksanaannya ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.²⁹

- ad.3. Pada prinsipnya LPS menjamin seluruh simpanan nasabah, namun dalam hal tertentu seperti:
- a. data nasabah tidak tercatat pada bank³⁰;
 - b. nasabah merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar, yaitu mendapatkan hasil bunga jauh di atas bunga wajar yang ditetapkan LPS;
 - c. nasabah merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat, misal nasabah tersebut merupakan penerima kredit yang krediturnya macet, sementara nilai simpanannya lebih kecil dari nilai kredit macet tersebut.

LPS akan menetapkan klaim penjaminan tersebut dinyatakan tidak layak bayar.

- ad.4. Untuk bank gagal yang dinyatakan oleh Komite Koordinasi memiliki dampak sistemik, tidak ada kata lain bagi LPS yaitu menyelamatkan bank gagal tersebut hingga memenuhi tingkat kesehatan bank sebagaimana ditetapkan oleh LPP. Sementara untuk bank gagal yang tidak berdampak sistemik, LPS memiliki pilihan, menyelamatkan atau tidak menyelamatkan bank gagal tersebut, dengan memperhatikan faktor:

²⁹Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2008 ini dikeluarkan dengan mempertimbangkan terjadinya ancaman krisis yang berpotensi mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan stabilitas sistem keuangan. Untuk itu dilakukan perubahan terhadap nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank dari semula paling banyak seratus juta rupiah menjadi dua milyar rupiah.

³⁰Pasal 37 huruf b PLPS No. 1 Tahun 2007 menyatakan bahwa apabila terdapat bukti aliran dana yang menunjukkan keberadaan simpanan, maka dalam hal terdapat suatu transaksi yang tidak dicatat dalam pembukuan bank, LPS memperlakukan sebagai suatu simpanan yang layak dibayar setelah terlebih dahulu dilihat kaitannya dengan persyaratan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b dan huruf c Undang-Undang No. 24 Tahun 2004.

- a. Biaya, yaitu perkiraan biaya penyelamatan secara signifikan harus lebih rendah dari perkiraan biaya tidak menyelamatkan; dan
- b. Prospek usaha, apabila bank diselamatkan, bank masih menunjukkan prospek usaha yang baik.

UU LPS mewajibkan setiap bank yang melakukan kegiatan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia menjadi peserta penjaminan. Bahkan terhadap bank yang telah memperoleh izin usaha dinyatakan menjadi peserta penjaminan. Bank yang menjadi peserta penjaminan LPS adalah Bank Umum, Bank Perkreditan Rakyat atau BPR, termasuk kantor cabang bank asing. Dikecualikan dari itu adalah Badan Kredit Desa mengingat operasional Badan Kredit Desa tidak seperti bank sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.³¹

2.2. Study Penjaminan Simpanan di Beberapa Negara

2.2.1. Amerika Serikat³²

Dalam penyelenggaraan perlindungan dan penggantian dana yang disimpan oleh nasabah pada bank yang dilikuidasi pasca krisis yang melanda Amerika Serikat pada tahun 1930an, Amerika Serikat menerapkan sistem perlindungan langsung melalui skim asuransi simpanan dengan besaran nilai jaminan terbatas (*limited insurance*), dengan premi yang ditetapkan berdasarkan risiko bank yang nasabahnya dijamin. Pelaksanaan program asuransi simpanan ini dilakukan oleh dua badan

³¹ Lihat Pasal 8 dan Pasal 97 UU LPS.

³²Zulkarnain Sitompul, *lop.cit.*

federal yaitu FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*) dan NCUA (*the National Credit Union Administration*). Pelaksanaan fungsi penjaminan simpanan nasabah penyimpan dilakukan oleh FDIC, seperti penjaminan simpanan pada bank umum (*commercial bank*) dan sebagian bank simpanan (*saving banks*), dan melindungi simpanan pada *saving and loan associations* dan lembaga *thrift* lainnya. Karenanya FDIC sepenuhnya didukung oleh pemerintah Amerika Serikat, dan didirikan dengan tujuan:

- (1) menghentikan kontraksi lebih dalam pada sistem perbankan;
- (2) mengaktifkan kembali pemberian kredit oleh perbankan; dan
- (3) memberika perlindungan kepada bank-bank kecil. FDIC memiliki perananan besar dalam mencegah terjadinya *bank panic* dan mengurangi terjadinya kebangkrutan bank, serta meredam efek domino yang melanda perbankan Amerika Serikat pada saat itu.

Selain itu, FDIC juga berperan sebagai lembaga yang mengatur dan memeriksa bank yang berada diwilayah yurisdiksinya, melakukan pengawasan terhadap bank bermasalah dan menyatakan suatu bank berada dalam keadaan *default*. Dalam hal terjadi suatu bank mengalami kebangkrutan, FDIC dapat bertindak selaku Kurator (*receiver*) dan melakukan langkah-langkah penanganan seperti: *pertama*, melakukan likuidasi, menjual sebagian atau seluruh asset bank kepada bank lain, melakukan merger dengan bank lain. *Kedua*, memberikan bantuan agar bank tersebut dapat tetap hidup, yaitu dalam bentuk pinjaman (*loans*), simpanan (*deposits*), pembelian asset (*purchase assets*), pembelian surat berharga (*purchase securities of an eligible bank*), pengalihan kewajiban atau kontribusi (*assume liabilites or contributions*).

Dalam memberikan bantuan tersebut, FDIC terlebih dahulu mempertimbangkan factor biaya (*cost test*), yaitu harus dipertimbangkan bahwa biaya bantuan (*cost of assistance*) yang akan dikeluarkan harus

lebih murah daripada biaya likuidasi (*cost of liquidating*) atau pembayaran langsung kepada nasabah (*paying off*). Prinsip *low cost test* ini juga berlaku dalam tindakan penggabungan (*merger*) atau pengambilalihan (*acquisition*) bank yang insolven dengan bank lain yang sehat.

Dalam hal bank yang akan dibereskan memiliki size terlalu besar, sehingga penanganannya tidak dapat dilakukan secara cepat, FDIC dapat mendirikan bridge bank, yang dipergunakan sebagai bank jembatan guna menampung aset dan kewajiban bank bangkrut, untuk kemudian dihidupkan kembali sampai menjadi pelarut melalui akuisisi oleh entitas lain atau melalui likuidasi. Bank jembatan dapat menjadi bank nasional atau hubungan tabungan charter atau ditunjuk oleh FDIC.³³

2.2.2. Jerman³⁴

Di Jerman terdapat tiga kelompok bank yang menyelenggarakan skim asuransi simpanan, yaitu: *pertama*, kelompok bank swasta yang tergabung dalam *German Bank Association* (GBA), *kedua*, kelompok bank tabungan (*saving bank*) yang didirikan oleh Pemerintah, dan *ketiga*, kelompok bank koperasi.

Keanggotaan asuransi simpanan bagi anggota *German Bank Association* bersifat wajib. Skim asuransi ini dibiayai oleh bank-bank yang menjadi anggota dan campuran, dimana setiap anggota harus membayar premi sebesar 0,03% dari kewajiban terhadap kreditur yang berasal dari bisnis perbankan setiap tahun. Premi ini dapat berubah menjadi dua kali lipat atau nihil tergantung pada kondisi kecukupan dana masing-masing bank. Bank yang telah membayar premi selama 20 tahun dan

³³ “Bridge Bank,” <http://www.investopedia.com/terms/b/bridge-bank.asp>, 8 Nopember 2010

³⁴ Ibid, hal.187-191.

diklasifikasikan sebagai katagori A (rendah resiko) dapat dikecualikan dari kewajiban membayar premi, sedangkan bagi bank yang diklasifikasikan sebagai katagori B atau C (beresiko tinggi), diwajibkan membayar premi tambahan sebesar 250% dari premi regular.

Untuk kelompok bank tabungan, keanggotaan dalam skim asuransi simpanan bersifat suka rela. Namun meskipun bersifat suka rela, bagi bank yang tidak menjadi anggota akan menghadapi hambatan yang besar, dimana ia harus memberitahukan dalam *General Term and Condition* produk yang dihasilkan, termasuk pengumuman yang ditempelkan/dipasang pada dinding bank maupun formulir aplikasi pembukaan rekening bahwa bank tersebut belum menjadi anggota asuransi. Kondisi ini tentunya akan berpengaruh pada tingkat kepercayaan masyarakat atas jaminan simpanannya.

Kelompok bank tabungan maupun bank koperasi memiliki beberapa skim asuransi simpanan baik regional maupun skim kompensasi nasional. Kedua kelompok bank tersebut tidak secara langsung menjamin simpanan tetapi menjamin institusi.

Cakupan skim penjaminan di Jerman dikenal sangat luas dan merupakan yang tertinggi di dunia, baik dalam hal absolut maupun simpanan perkapita. Untuk seluruh simpanan bukan bank dijamin maksimal 30% dari kewajiban modal dari institusi bermasalah atau rata-rata tiga kali perkapita seluruh skim eksplisit. Jadi apabila modal minimal institusi adalah 5 juta Euro maka maksimal yang dijamin adalah 1,5 juta Euro atau 50 kali pendapatan perkapita Jerman. Meskipun cakupan penjaminannya cukup luas, untuk jenis transaksi tertentu seperti rekening antar bank, pembayaran obligasi dan rekening orang dalam tidak termasuk

dalam skim yang dijamin, dan secara ketentuan, pemerintah tidak memberikan jaminan bagi nasabah dan bank dalam hal terjadi krisis³⁵.

2.2.3. Thailand³⁶

Dalam penyelenggaraan sistem asuransi penjaminan simpanan, Thailand menerapkan konsep penyelamatan dengan mempergunakan dana yang dikumpulkan oleh kalangan perbankan sendiri atau dikenal dengan konsep *pooling funds*, mendirikan *liquidity fund*, penerapan skim *lifeboat*, pembentukan FIDF (*The Financial Institutional Development Fund*).

Pendirian *liquidity fund* dilakukan pada akhir tahun 1983 oleh Pemerintah dan anggota asosiasi bankir Thailand (*Thai Bankers Association atau TBA*), yang bertujuan untuk membantu bank-bank dan perusahaan sekuritas yang mengalami kesulitan likuiditas. Bantuan yang diberikan berbentuk pinjaman dengan mengenakan suku bunga pasar, dan pemberian keringanan pembayaran sampai jangka waktu tiga tahun dan dapat diperpanjang (*roll over*). Pengelolaan dana likuiditas tersebut dilakukan oleh Kementerian Keuangan Thailand, perwakilan TBA, dan *Bank of Thailand (BOT)*.

Pembentukan skim "*lifeboat*" dilakukan pada tahun 1984 atas prakarsa Departemen Keuangan Thailand, yang dimaksudkan untuk mengatasi krisis kepercayaan masyarakat yang melanda lembaga keuangan. Skim ini berperan untuk mendukung program bantuan *liquidity fund*, dengan menawarkan tiga jenis bantuan yaitu, *pertama, credite line*

³⁵Bundesbank, bank sentral Jerman, dilarang oleh undang-undang untuk menjalankan fungsi sebagai *lender of last resort* bagi lembaga asuransi simpanan. Namun telah disepakati apabila asuransi simpanan bank swasta mengalami kekurangan dana untuk membayar kewajiban kepada nasabah penyimpan ketika terjadi krisis sistemik atau jumlah bank yang failed terlalu banyak, bank sentral diperkenankan untuk memberikan bantuan.

³⁶*Ibid*, hal.184-187.

dengan mengenakan suku bunga pasar, tanpa jangka waktu dan digunakan untuk membayar nasabah yang menarik simpanannya. *Kedua*, memberikan suntikan modal melalui penyertaan. *Ketiga*, pinjaman lunak dari BOT untuk jangka waktu lima tahun dengan suku bunga 0,1-2,5%.

FIDF dibentuk pada tahun 1985 dalam tubuh BOT dalam rangka mengatasi krisis keuangan akibat resesi ekonomi pada awal tahun 1980-an, dimana 57 lembaga keuangan di Thailand mengalami kesulitan keuangan yang parah, sekaligus sebagai upaya untuk memperkuat stabilitas sistem keuangannya. FIDF memiliki kewenangan melakukan investasi pada surat-surat berharga jangka pendek, menempatkan simpanan dan memberikan pinjaman pada lembaga keuangan dengan agunan, membeli asset dan memiliki saham lembaga keuangan dan memberikan bantuan keuangan kepada nasabah penyimpanan dari suatu lembaga keuangan yang mengalami masalah (*collapse*). Sumber dana FIDF berasal dari kontribusi wajib lembaga keuangan dan partisipasi dari BOT.

Bantuan yang diberikan FIDF dapat berupa bantuan keuangan dan non keuangan, antara lain: bantuan manajemen, pengawasan dan pemeriksaan, pemberian nasehat tentang operasional, mengganti direksi, pencabutan izin usaha dan likuidasi. Bantuan keuangan dilakukan melalui, *pertama*, *bail out* melalui penempatan dana pada lembaga keuangan, pemberian pinjaman dan suntikan modal. *Kedua*, *purchase and assumption* dengan cara pengambilalihan kredit macet dari lembaga keuangan yang bermasalah untuk dilikuidasi dan memberikan dana untuk menutupi kewajiban kepada nasabah penyimpan. *Ketiga*, *pay off* dengan memberikan bantuan keuangan kepada nasabah penyimpan dari suatu bank yang dilikuidasi.

2.2.4. Philipina³⁷

Penjaminan simpanan nasabah di Philipina dilakukan oleh PDIC (*Philiphine Deposit Insurance Corporation*) yang didirikan pada tahun 1963. Pada awalnya PDIC dibentuk untuk melakukan penjaminan atas dana nasabah bank, namun dalam perkembangannya diperluas meliputi pula pengelolaan resolusi bank bermasalah dan melaksanakan proses *receivership* dan likuidasi bank yang dicabut izin usahanya.

PDIC merupakan *government owned and controlled corporation* dibawah Menteri Keuangan. Sumber pendanaan PDIC berasal dari:

- a. penerimaan premi dari bank anggota;
- b. penerbitan obligasi;
- c. pinjaman dari Bank Sentral;
- d. pinjaman dari bank-bank yang ditunjuk sebagai *depository* atau *fiscal agent* pemerintah Philipina;
- e. *claim recoveries* dari bank yang dituju.

Dana-dana tersebut dipergunakan untuk membayar klaim simpanan (deposan), membiayai *financial assistance* berupa pinjaman (*loan*), *purchase and assumption*, penempatan deposito, dan membiayai proses *receirvership* dan likuidasi.

Perbandingan jumlah simpanan yang dijamin oleh lembaga penjaminan di beberapa negara disajikan dalam table berikut³⁸:

³⁷Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Lembaga Penjamin Simpanan, Jakarta, 2003, Tim Penyusun Rancangan Undang-Undang Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

³⁸Lampiran Naskah Akademis Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

No.	Negara	Jumlah Simpanan Yang Dijamin	Jumlah Rekening Yang Dijamin
1.	Estonia	1,0	-
2.	Chile	9,0	94,0
3.	Bahamas	11,5	95,0
4.	Tanzania	12,0	54,0
5.	Kenya	16,0	83,3
6.	Latvia	18,7	94,7
7.	Ukraina	19,0	-
8.	Nigeria	21,0	78,0
9.	Uganda	26,0	95,0
10.	Bangladesh	31,0	96,0
11.	Jamaica	33,5	90,0
12.	Colombia	34,0	98,0
13.	Trinidad & Tob	34,1	96,3
14.	Canada	35,9	87,5
15.	Argentina	40,0	95,0
16.	Finlandia	40,0	96,0
17.	Brazil	43,0	98,0
18.	Lithuania	44,0	98,8
19.	Taiwan	45,0	94,0
20.	Slovak Rep	47,0	-
21.	Hungary	48,0	97,0
22.	Spain	60,0	94,0
23.	Italy	62,0	-
24.	United State	65,2	99,0
25.	Croatia	68,0	95,0
26.	India	72,0	98,0
27.	Norway	76,1	99,8

28.	Macedonia	99,0	-
29.	United Kingdom	-	70,0
30.	France	-	87,5
31.	Philippines	-	92,0
32.	Guatemala	-	92,5
33.	Romania	-	96,0
34.	Korea	-	99,0

2.3. Penjaminan Simpanan oleh Lembaga Penjamin Simpanan

2.3.1. Maksud dan Tujuan

Maksud dari diberikannya penjaminan simpanan pada industri perbankan tidak terlepas dari peran bank sebagai lembaga intermediasi dan penyedia dana pembangunan yang harus dapat memelihara dan menjaga kepercayaan masyarakat guna terciptanya stabilitas industri perbankan yang sehat dan kokoh. Dengan terciptanya stabilitas dan kesehatan lembaga perbankan, diharapkan akan tercipta persaingan yang sehat dalam industri keuangan, yang pada akhirnya diharapkan akan tercipta stabilitas perekonomian secara keseluruhan.

Berkaca dari pengalaman yang pernah terjadi pada saat krisis moneter dan perbankan pada dekade tahun 1997/1998 dan tahapan-tahapan pemulihannya, membangun dan memelihara kepercayaan masyarakat menjadi sangat penting dan menjadi salah satu kunci dalam menjaga stabilitas perbankan. Dalam upaya memelihara kepercayaan masyarakat tersebut, ditempuh langkah memberikan jaminan keamanan terhadap simpanan nasabah baik penjaminan secara tidak langsung maupun secara langsung. Jaminan tidak langsung dilakukan dalam bentuk pengaturan dan pengawasan terhadap aktivitas perbankan. Sistem ini sering kali diartikan

sebagai pemberian perlindungan secara terselubung, sebab jaminan baru muncul ketika terjadi kebangkrutan pada bank. Sedangkan sistem penjaminan langsung salah satunya adalah dalam bentuk asuransi simpanan atau dikenal sistem penjaminan simpanan (*deposit protection system*)³⁹.

Tujuan program penjaminan simpanan nasabah pada prinsipnya adalah: *pertama*, memberikan jaminan langsung kepada nasabah penyimpan, khususnya nasabah kecil yang tidak memiliki akses atau kemampuan untuk menilai bank dalam bentuk jaminan pembayaran terhadap dana nasabah dalam hal bank dicabut izin usahanya atau dilikuidasi. *Kedua*, mendorong nasabah besar dan kreditur lain untuk mampu memonitor kondisi keuangan dan kinerja bank, sekaligus guna mendisiplinkan pasar. *Ketiga*, sebagai bagian dari jaring pengaman sektor perbankan dan upaya pendukung sistem pembinaan dan pengawasan perbankan. *Keempat*, menumbuhkan persaingan yang sehat dan berkualitas antar bank. *Kelima*, membantu menjaga kestabilan sistem perbankan dari pengaruh yang kompleks dan berantai apabila ada bank yang bangkrut.

Jaminan simpanan berdasarkan skim asuransi simpanan ini biasanya dalam bentuk jaminan terbatas (*limited guarantee*), dan pelaksanaannya dapat lebih berhasil apabila sistem perbankan telah berjalan baik.

2.3.2. Independensi

Untuk mendukung kredibilitas penjaminan simpanan diperlukan adanya independensi dari lembaga/badan yang menyelenggarakan program penjaminan simpanan itu sendiri. Independensi lembaga penyelenggara

³⁹ Ibid, hlm.168-169.

penjaminan simpanan ini pada tiap negara dapat berbeda, tergantung pada sistem hukum, struktur *governance* dan integritas serta kemandirian para penyelenggaranya dalam mencegah masuknya intervensi dari pihak manapun dalam melaksanakan, tugas, fungsi dan wewenangnya.

Independensi dan penghindaran pengaruh campur tangan pihak-pihak manapun tersebut dapat tercapai apabila lembaga penjaminan simpanan dimaksud terpisah dari institusi penyelenggara negara lainnya baik secara kelembagaan maupun pendanaan, yang pengaturannya diatur secara tegas dan jelas dalam peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai dua lembaga yang berwenang membentuk undang-undang telah sepakat untuk memberi independensi kepada LPS sebagai lembaga penyelenggara penjaminan di Indonesia untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya tanpa dicampurtangani oleh pihak manapun termasuk pemerintah. LPS berwenang merumuskan kebijakan penjaminan yang dapat mendukung kebijakan pada sektor perbankan dan fiskal. Sebagai contoh dalam melaksanakan tugas penyelesaian bank yang dicabut izin usahanya, khususnya dalam rangka penjualan/pengalihan aset bank tersebut, LPS tidak dapat dipengaruhi oleh kepentingan pihak luar termasuk Pemerintah.⁴⁰

2.3.3. Kepesertaan

Secara teoritis, kepesertaan dalam program penjaminan dapat bersifat wajib (*mandatory*) atau sukarela (*voluntary*). Kepesertaan yang bersifat wajib dimaksudkan agar dapat menghindari adanya *adverse*

⁴⁰Lihat Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan dan penjelasannya.

selection, yaitu kecenderungan bank yang sehat enggan atau tidak mau menjadi peserta penjaminan, dan sebaliknya hanya bank yang memiliki risiko kegagalan yang tinggi saja yang bersedia menjadi peserta penjaminan⁴¹. Sementara dalam sistem kepesertaan yang bersifat sukarela, setiap bank diwajibkan untuk menghitung biaya dan manfaat menjadi peserta penjaminan.

UU LPS menerapkan kepesertaan wajib bagi setiap bank yang berstatus badan hukum baik berbadan hukum Indonesia maupun asing yang melakukan kegiatan usaha di wilayah Republik Indonesia, seperti Bank Umum, Bank Perkreditan Rakyat dan Koperasi, baik yang menjalankan usahanya berdasarkan prinsip syariah maupun konvensional, termasuk kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri yang menjalankan kegiatan perbankan di wilayah Republik Indonesia. Namun kewajiban tersebut tidak berlaku terhadap kantor cabang dari bank yang berkedudukan di Indonesia yang melakukan kegiatan perbankan di luar wilayah Republik Indonesia.⁴²

Setiap bank peserta penjaminan LPS wajib membayar kontribusi kepesertaan sebesar 0,1% (satu perseribu) dari modal sendiri (ekuitas) dan premi sebesar 0,1% (satu perseribu) dari rata-rata saldo bulanan total

⁴¹Dari 60-an lembaga penjamin simpanan yang ada di dunia, mayoritasnya mempunyai keanggotaan yang bersifat wajib. Tapi meski bersifat wajib, di beberapa negara seperti Filipina, Kanada, dan Amerika Serikat, penjamin simpanan mendapat wewenang untuk menghentikan (*termination*) atau membatalkan (*cancelation*) kepesertaan suatu bank dari program penjaminan. Penjamin simpanan akan melakukan langkah itu, apabila bank peserta tidak memenuhi syarat dan kondisi tertentu. Jika kepesertaan suatu bank dihentikan atau dibatalkan, maka simpanan yang ada di bank itu masih tetap akan dijamin sampai saat jatuh tempo atau bisa juga ditentukan batas waktu penjaminannya, dengan tujuan memberikan kesempatan kepada para deposan untuk mengalihkan simpanannya.

⁴² Lihat Pasal 8 UU LPS dan Penjelasannya.

simpanan dalam setiap periode.⁴³ Cara penetapan premi tersebut dapat diubah sehingga tingkat premi menjadi berbeda antara satu bank dan bank lain berdasarkan skala risiko kegagalan bank, namun perbedaan tingkat premi yang terendah dan tertinggi tersebut tidak boleh melebihi 0,5% (lima perseribu).⁴⁴

2.3.4. Simpanan Yang Dijamin

Simpanan nasabah yang dijamin LPS adalah simpanan dalam bentuk giro, deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.⁴⁵ Yang dimaksud dengan bentuk lain yang dipersamakan dengan itu, yaitu bentuk-bentuk simpanan di dalam bank syariah atau apabila ada bentuk simpanan berdasarkan ketentuan Lembaga Pengawas Perbankan.⁴⁶

Jenis simpanan berdasarkan prinsip syariah yang dijamin LPS, yaitu meliputi:⁴⁷

- a. Giro dan tabungan berdasarkan prinsip wadiah;
- b. Tabungan berdasarkan prinsip mudharabah muthlaqah atau prinsip mudharabah muqayyah yang risikonya ditanggung oleh bank;
- c. Deposito berdasarkan prinsip mudharabah muqayyah yang risikonya ditanggung oleh bank; dan
- d. Simpanan berdasarkan prinsip syariah lainnya yang ditetapkan oleh LPS setelah mendapat pertimbangan Lembaga Pengawas Perbankan.

⁴³ Pasal 9 Peraturan LPS No. 1 Tahun 2006 tentang Penjaminan Simpanan.

⁴⁴ Lihat Penjelasan Pasal 15 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

⁴⁵ Transfer masuk dan transfer keluar serta inkaso tidak termasuk dalam lingkup yang dijamin karena bukan termasuk simpanan, namun untuk transfer keluar yang berasal dari simpanan nasabah dan belum keluar dari bank dan transfer masuk yang sudah diterima bank untuk kepentingan nasabah tetapi belum dibukukan dalam rekening nasabah yang bersangkutan, diperlakukan sebagai simpanan.

⁴⁶ Penjelasan Pasal 10 UU LPS

⁴⁷ Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2004.

Besaran nilai simpanan yang dijamin LPS untuk setiap nasabah pada satu bank ditetapkan paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).⁴⁸ Nilai simpanan yang dijamin tersebut diharapkan dapat melindungi seluruh simpanan yang dimiliki oleh nasabah kecil yang merupakan sebagian besar nasabah bank di Indonesia, dimana berdasarkan data yang diperoleh LPS dari seluruh bank peserta penjaminan per 31 Desember 2006, sebanyak 98,26% dari total rekening bank di Indonesia memiliki saldo sampai dengan Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).⁴⁹ Namun dengan pertimbangan telah terjadi ancaman krisis yang berpotensi mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan membahayakan stabilitas sistem keuangan (potensi terjadi penarikan dana perbankan secara besar-besaran), maka pada tahun 2008, berdasarkan *Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2008*⁵⁰, besaran nilai simpanan yang dijamin tersebut dinaikkan menjadi paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah) untuk setiap nasabah pada satu bank. Kenaikan nilai simpanan tersebut akan ditinjau kembali apabila kondisi ancaman krisis yang menjadi landasan kenaikan tersebut dipandang telah tidak ada lagi.

2.3.5. Penyelesaian dan Penanganan Bank Gagal

Dalam rangka melaksanakan salah satu fungsi LPS yaitu turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan, LPS melakukan penyelesaian

⁴⁸ Pasal 11 ayat (1) UU LPS

⁴⁹ Annual Report LPS Tahun 2006

⁵⁰ Terbitnya Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2008 tentang Besaran Nilai Simpanan yang Dijamin LPS didasarkan pada ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 Tentang LPS yang kemudian telah ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 7 Tahun 2009, dimana berdasarkan Perppu tersebut telah ditambahkan satu kriteria mengenai kemungkinan perubahan nilai simpanan yang dijamin yaitu apabila terjadi ancaman krisis yang berpotensi mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan membahayakan stabilitas sistem keuangan.

dan/atau penanganan bank yang mengalami kesulitan keuangan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan tidak dapat lagi disehatkan oleh LPP sesuai kewenangan yang dimilikinya (*resolution process*), baik yang memiliki dampak sistemik maupun tidak memiliki dampak sistemik, yang diserahkan oleh LPP atau Komite Koordinasi kepada LPS.⁵¹

Penyelesaian Bank Gagal dilakukan LPS terhadap bank gagal yang tidak memiliki dampak sistemik yaitu dengan melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan (*liquidation process*). Sedangkan Penanganan Bank Gagal diterapkan terhadap bank gagal yang memiliki dampak sistemik yaitu dengan melakukan penyelamatan terhadap bank gagal tersebut, baik dengan cara mengikut sertakan pemegang saham lama (*open bank assistance*) maupun tidak mengikutsertakan pemegang saham lama.

Keputusan LPS untuk menyelamatkan atau tidak menyelamatkan bank gagal yang berdampak tidak sistemik sekurang-kurangnya didasarkan pada pertimbangan, yaitu: *pertama*, perkiraan biaya penyelamatan secara signifikan lebih rendah dari perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan, *kedua*, bank tersebut masih memiliki prospek usaha yang baik setelah diselamatkan. Sedangkan untuk penanganan bank gagal yang berdampak sistemik, pertimbangan tersebut tidak dipersyaratkan, sepanjang keputusan penanganannya telah ditetapkan dan diserahkan oleh Komite Koordinasi kepada LPS.

Penyelesaian bank gagal non sistemik yang ditetapkan untuk tidak diselamatkan oleh LPS dilakukan melalui mekanisme pencabutan izin

⁵¹Komite Koordinasi sesuai ketentuan Pasal 1 angka 9 UU LPS adalah suatu komite yang memiliki kewenangan untuk memutuskan kebijakan penyelesaian dan penanganan suatu bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik, yang beranggotakan Menteri Keuangan, LPP, Bank Indonesia, dan LPS.

usaha dan likuidasi. Sementara untuk melakukan penyelamatan (baik bank gagal berdampak sistemik maupun non sistemik), LPS akan melakukan injeksi dana (*bail out*) sebesar jumlah yang dibutuhkan untuk memenuhi ketentuan tingkat kesehatan bank (solvabilitas dan likuiditas) yang ditetapkan oleh LPP/Bank Indonesia. Keputusan LPS untuk menyelamatkan bank yang diduga berdampak sistemik didasarkan pada keputusan yang ditetapkan oleh Komite Koordinasi yang terdiri dari Menteri Keuangan, Bank Indonesia dan LPS sebagai pelaksanaan dari UU LPS atau berdasarkan keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang terdiri dari Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia berdasarkan *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perppu JPSK) No. 4 Tahun 2008*.⁵²

Seluruh biaya yang dikeluarkan LPS untuk menyelamatkan bank gagal menjadi bentuk Penyertaan Modal Sementara (PMS) LPS pada bank tersebut⁵³. Karena berbentuk penyertaan modal sementara, maka keberadaan LPS pada bank yang diselamatkan memiliki jangka waktu tertentu atau terbatas. LPS wajib melakukan penjualan (divestasi) terhadap saham bank gagal yang diselamatkan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak penyerahan (untuk bank gagal tidak berdampak sistemik)⁵⁴ atau 3 (tiga) tahun sejak penanganan (untuk bank gagal berdampak sistemik)⁵⁵, dimana waktu tersebut dapat diperpanjang maksimum dua kali dengan masing-masing perpanjangan selama 1 (satu) tahun. Hal ini berarti maksimal penanganan untuk bank gagal yang tidak berdampak sistemik adalah 4 (empat) tahun, sedangkan bagi bank gagal

⁵²Perppu JPSK dikeluarkan oleh Pemerintah untuk mengantisipasi pengaruh krisis keuangan global yang melanda dunia pada tahun 2008. Perppu tersebut mendapat penolakan dari kalangan legislative (DPR) dalam sidang paripurna DPR tanggal 18 Desember 2008. Kalangan DPR menghendaki agar Pemerintah mengajukan dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) paling lambat tanggal 29 Pebruari 2009.

⁵³ Pasal 27 UU LPS

⁵⁴ Pasal 30 UU LPS

⁵⁵ Pasal 38 UU LPS

yang memiliki dampak sistemik adalah 5 tahun. Saham yang dijual tersebut bukan hanya terbatas pada saham yang dimiliki oleh LPS namun meliputi seluruh saham bank termasuk saham pemegang saham lama.⁵⁶ Dalam implementasinya, penjualan saham bank milik pemegang saham lama khususnya pemegang saham publik (apabila bank yang diselamatkan merupakan perseroan terbuka atau "Tbk") akan mengalami banyak hambatan secara yuridis, seperti cukupkah kewenangan LPS berdasarkan UU LPS mengakupasi penjualan saham publik yang jumlahnya cukup banyak dan pemegang saham pendiri (privat) tanpa adanya persetujuan atau kuasa jual dari pemilik, karena jika pemberian persetujuan atau kuasa tersebut bersifat wajib dan mutlak untuk suatu proses pengalihan hak, tentunya tidak mudah untuk mendapat persetujuan atau kuasa tersebut, apalagi jika ekuitas bank pada saat diserahkan kepada LPS maupun setelah pemegang saham lama melakukan penyetoran modal sementara bernilai nol atau negatif, maka pemegang saham lama tidak memiliki hak atas hasil penjualan saham.⁵⁷ Apabila yang terjadi sebaliknya yaitu kondisi ekuitas bank ternyata bernilai positif, proses divestasi saham besar kemungkinan tidak akan mengalami kendala yang berarti (walaupun tidak tertutup kemungkinan adanya hambatan), pemegang saham lama akan memberikan persetujuan atau kuasa dimaksud karena mereka memiliki hak atas hasil penjualan saham bank, yang pelaksanaannya diikat dengan suatu perjanjian dengan LPS.⁵⁸

Dalam melakukan penjualan saham, LPS harus terbuka dan transparan, dengan tetap mempertimbangkan tingkat pengembalian yang optimal bagi LPS, yaitu paling sedikit sebesar seluruh penempatan modal sementara yang dikeluarkan LPS. Apabila penjualan secara optimal

⁵⁶ Lihat Pasal 30 dan Pasal 38 UU LPS

⁵⁷ Lihat Pasal 35 ayat (2) UU LPS

⁵⁸ Lihat Pasal 35 ayat (1) UU LPS

tersebut tidak terpenuhi hingga jangka waktu perpanjangan, maka penjualan saham dilakukan tanpa harus memperhatikan ketentuan optimalisasi tersebut.⁵⁹

2.3.6. Likuidasi Bank

Apabila suatu bank dinyatakan sebagai bank gagal dan ditetapkan LPS untuk tidak diselamatkan, LPP/Bank Indonesia melakukan pencabutan izin usaha atas bank gagal tersebut. LPS berdasarkan kewenangan yang dimilikinya melakukan likuidasi terhadap bank gagal yang dicabut izin usahanya tersebut, dan berwenang melakukan tindakan sebagai berikut:

- a. mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS;
- b. menguasai dan mengelola aset dan kewajiban bank;
- c. meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat bank dengan pihak ketiga yang merugikan bank;
- d. menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur;
- e. memberikan talangan untuk pembayaran gaji pegawai yang terutang dan talangan pesangon pegawai;
- f. melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka pengamanan aset bank sebelum proses likuidasi dimulai; dan
- g. selaku RUPS, LPS memutuskan pembubaran badan hukum bank, membentuk tim likuidasi, dan menyatakan status bank dalam likuidasi.

Dengan terbentuknya tim likuidasi maka tugas LPS sebagaimana dimaksud pada huruf b, huruf c dan huruf d dilakukan oleh tim likuidasi.

⁵⁹ Lihat Pasal 38 UU LPS

Adapun pelaksanaan likuidasi oleh tim likuidasi dilakukan dengan cara: *pertama*, pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada para debitur diikuti dengan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditur dari hasil pencairan dan/atau penagihan tersebut, *kedua*, pengalihan aset dan kewajiban bank kepada pihak lain berdasarkan persetujuan LPS.

Pelaksanaan likuidasi wajib diselesaikan oleh tim likuidasi dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak pembentukan tim likuidasi dan dapat diperpanjang oleh LPS selaku RUPS bank tersebut paling banyak 2 (dua) kali masing-masing paling lama 1 (satu) tahun.⁶⁰ Jadi total seluruh waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan likuidasi maksimal adalah 4 (empat) tahun. Perpanjangan dua kali selama paling lama satu tahun tersebut dapat dilakukan selama terdapat pertimbangan masih ada sisa aset potensial yang dapat dicairkan.⁶¹ Apabila dalam perkembangannya tidak ada lagi aset yang dapat dicairkan, maka proses likuidasi dapat segera diakhiri tanpa harus menunggu berakhirnya jangka waktu.

Apabila pada akhir proses likuidasi karena berakhirnya jangka waktu likuidasi masih terdapat sisa kewajiban bank kepada pihak lain atau dengan kata lain jika seluruh aset bank telah habis dalam proses likuidasi dan masih terdapat kewajiban bank kepada pihak lain, maka kewajiban tersebut menjadi tanggung jawab dan wajib dibayarkan oleh pemegang saham lama yang terbukti menyebabkan bank menjadi bank gagal.⁶² Sebaliknya, apabila pada akhir likuidasi masih terdapat sisa aset, dan seluruh kewajiban bank dalam likuidasi telah dibayarkan maka sisa aset tersebut akan diserahkan kepada pemegang saham lama.⁶³ Apabila masih

⁶⁰ Pasal 48 UU LPS

⁶¹ Lihat Pasal 38 Peraturan LPS No. 1/PLPS/2010

⁶² Pasal 54 ayat (5) UU LPS

⁶³ Pasal 54 ayat (4) UU LPS

terdapat tagihan yang timbul setelah proses likuidasi selesai yaitu tagihan dari kreditur yang tidak tercatat nama dan alamatnya pada saat pemanggilan namun kreditur tersebut dapat membuktikan haknya melalui proses pengadilan, maka tagihan tersebut dapat diajukan terhadap sisa hasil likuidasi yang menjadi hak pemegang saham.⁶⁴

Pada prinsipnya pembayaran kewajiban bank dalam likuidasi kepada para krediturnya dilakukan secara tunai (*cash*) dari hasil pencairan aset maupun penagihan piutang kepada para debitur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 UU LPS, namun adakalanya dalam praktek proses pencairan aset maupun penagihan piutang tersebut tidaklah mudah dan mengalami berbagai kendala/hambatan, baik dikarenakan tidak adanya iktikat baik dari debitur penanggung hutang atau debitur menghilang, nilai agunan yang tidak *marketable* (terjadi *mark-up*), terkait permasalahan hukum sehingga sulit dicairkan hingga batas waktu likuidasi, pemenuhan kewajiban bank kepada para krediturnya dapat dilakukan dengan pembayaran secara *non cash* (non tunai) dari sisa aset yang tidak dapat dicairkan.⁶⁵ Apabila kreditur menolak pembayaran non tunai tersebut, termasuk LPS selaku kreditur utama, sedangkan proses likuidasi harus segera diakhiri karena jangka waktu empat tahun yang ditetapkan dalam Pasal 48 UU LPS sudah terpenuhi, tim likuidasi dapat meminta kepada RUPS untuk melakukan penghapusan atas sisa aset tersebut.⁶⁶

Hal yang perlu diperhatikan oleh LPS selaku kreditur apabila menolak pembayaran secara non tunai adalah akumulasi nilai sisa aset non tunai yang ditolak oleh LPS, yang kemudian dihapus tagihkan jika kreditur lain pun menyatakan penolakan. Apabila rata-rata sisa aset yang ditolak

⁶⁴ Lihat Pasal 57 UU LPS dan Penjelasannya.

⁶⁵ Lihat Pasal 38. Peraturan LPS No. 001/PLPS/2010 tentang Likuidasi

⁶⁶ Lihat Pasal 41 Peraturan LPS No. 001/PLPS/2010 tentang Likuidasi Bank.

per bank adalah sepuluh juta rupiah, maka total pembayaran non tunai yang ditolak LPS dari 28 BPR yang ditangani LPS adalah berjumlah dua ratus delapan puluh juta. Demikian pula terhadap nilai sisa aset yang dihapus tagihkan oleh LPS selaku RUPS adalah paling banyak sebesar nilai tersebut (dikurangi jumlah sisa aset non tunai yang diterima pembayarannya oleh kreditur selain LPS). Jumlah tersebut akan menjadi signifikan apabila terjadi penutupan terhadap bank-bank lain. Dalam kaitannya ini, LPS perlu mempertimbangkan untuk menerima pembayaran dengan sisa aset non tunai, dan mempersiapkan perangkat pengelolaannya (*asset management unit/AMU*).

2.3.7. Pembayaran Klaim Penjaminan

Dalam hal suatu bank gagal dicabut izin usahanya dan diserahkan penyelesaiannya oleh LPP kepada LPS, maka LPS berkewajiban membayarkan terlebih dahulu simpanan nasabah yang memenuhi syarat dan ketentuan penjaminan. Besarnya klaim penjaminan yang dibayarkan LPS adalah sejumlah saldo simpanan pada tanggal pencabutan izin usaha, yaitu:⁶⁷

- a. pokok ditambah bagi hasil yang telah menjadi hak nasabah, untuk simpanan yang memiliki komponen bagi hasil yang timbul dari transaksi dengan prinsip syariah;
- b. pokok ditambah bunga yang telah menjadi hak nasabah, untuk simpanan yang memiliki komponen bunga;
- c. nilai sekarang per tanggal pencabutan izin usaha dengan menggunakan tingkat diskonto yang tercatat pada bilyet, untuk simpanan yang memiliki komponen diskonto.

⁶⁷ Lihat Pasal 24 Peraturan LPS No. 1/PLPS/2006 tentang Program Penjaminan Simpanan.

Dalam rangka melakukan pembayaran klaim penjaminan simpanan nasabah tersebut, LPS terlebih dahulu melakukan proses rekonsiliasi dan verifikasi (rekonver) atas data nasabah dan informasi lain yang diperlukan per tanggal pencabutan izin usaha untuk menentukan egiabilitas simpanan nasabah.⁶⁸ Kriteria suatu klaim simpanan dinyatakan layak dibayar yaitu apabila berdasarkan hasil rekonver memenuhi syarat dan ketentuan sebagai berikut:⁶⁹

- a. data simpanan nasabah tercatat pada bank, yaitu apabila:
 - 1) dalam pembukuan bank terdapat data mengenai simpanan nasabah, antara lain nomor rekening/bilyet, nama nasabah, saldo rekening, dan informasi lainnya yang lazim berlaku untuk rekening sejenis; dan/atau
 - 2) terdapat aliran dana yang masuk (*cash inflow*) yang menunjukkan simpanan tersebut.
- b. nasabah penyimpan bukan merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar misalnya nasabah memperoleh hasil bunga jauh di atas tingkat pasar (suku bunga penjaminan LPS);
- c. nasabah penyimpan bukan merupakan pihak yang menyebabkan bank menjadi tidak sehat misalnya penerima kredit yang kreditnya macet dan saldo pinjamannya lebih besar dari saldo simpanannya.

LPS mulai melakukan pembayaran atas simpanan nasabah yang layak dibayar paling lambat dalam 5 (lima) hari kerja terhitung sejak rekonver dimulai, dan proses rekonver harus sudah diselesaikan dalam waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari kerja terhitung sejak izin

⁶⁸Dalam melakukan verifikasi dan rekonsiliasi untuk menentukan suatu simpanan atau klaim penjaminan layak bayar atau tidak layak bayar, LPS dapat menunjuk, menguasai, dan/atau menugaskan pihak lain guna bertindak bagi kepentingan dan/atau atas nama LPS. Pihak lain dimaksud adalah Kantor Akuntan Publik (KAP) atau instansi pemerintah di bidang audit (BPKP)

⁶⁹ Lihat Pasal 19 UU LPS.

usaha bank dicabut.⁷⁰ Pembayaran dilakukan melalui bank pembayar yang ditunjuk oleh LPS.

Apabila berdasarkan hasil reconver, suatu simpanan dinyatakan tidak layak bayar, nasabah yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatan kepada LPS yang didukung dengan bukti yang nyata dan jelas, atau melakukan upaya hukum (gugatan) melalui pengadilan. Jika LPS menerima keberatan nasabah atau pengadilan mengabulkan upaya hukum nasabah, LPS akan mengubah status simpanan nasabah tersebut (reklasifikasi) dari simpanan yang tidak layak dibayar menjadi simpanan yang layak dibayar. Besarnya simpanan yang dibayar LPS tersebut sesuai dengan penjaminan berikut bunga yang wajar sejak simpanan nasabah tersebut ditetapkan tidak layak dibayar sampai dengan dibayarkan oleh LPS.⁷¹

⁷⁰ Pasal 16 UU LPS.

⁷¹ Lihat Pasal 20 UU LPS dan Penjelasannya.

BAB III

PEMBUBARAN DAN LIKUIDASI BADAN USAHA BANK

3.1. Tinjauan Likuidasi Badan Usaha Bank

3.1.1. Pengertian

Dengan berlakunya UU LPS, kewenangan untuk melakukan restrukturisasi perbankan, termasuk melakukan likuidasi atas bank gagal yang telah dicabut izin usahanya oleh Bank Indonesia berada di tangan LPS. Kewenangan melakukan likuidasi ini semula berada pada pemegang saham bank dan Bank Indonesia melalui penetapan pengadilan negeri, termasuk penunjukan likuidatornya, dimana peran Bank Indonesia dalam proses likidasi tersebut adalah sebagai pengawas. LPS berdasarkan ketentuan Pasal 43 huruf d juncto Pasal 49 juncto Pasal 6 ayat (2) UU LPS berwenang membubarkan badan hukum bank, membentuk tim likuidasi, melakukan pengawasan atas pelaksanaan likuidasi, dan mengambilalih hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS bank.

Dengan kewenangan yang begitu luas yang diberikan Undang-undang, LPS berkewajiban melaksanakan likuidasi atas bank yang dicabut izin usahanya dengan membentuk tim likidasi paling lama adalah empat tahun. Suatu amanat yang optimistis walaupun dalam pelaksanaannya tidak mudah untuk dilakukan. Rezim baru likuidasi dilahirkan dimana pembubaran badan hukum bank, pelaksanaan likuidasi melalui tim likuidasi, pengawasan likidasi, dan pertanggungjawaban pelaksanaan likuidasi berada pada satu tangan yaitu LPS.

2.1.3. Bentuk-bentuk Usaha Bank

Secara umum bank-bank di Indonesia dapat dibedakan fungsinya yaitu bank sentral, bank umum, bank pembangunan, bank tabungan, bank koperasi dan bank perkreditan rakyat. Setelah diundangkannya UU No. 7 tahun 1992 maka penggolongan bank berdasarkan fungsinya tidak dapat lagi dipisahkan karena semua jenis bank tersebut pada dasarnya telah melakukan kegiatan sebagaimana halnya ciri-ciri bank umum antara lain misalnya pendanaan bank dan pengalokasiannya lebih bersifat jangka pendek. Demikian pula bank tabungan, sumber pendanaannya tidak lagi didominasi dalam bentuk tabungan tetapi juga dalam bentuk giro dan deposito berjangka. Sama halnya dengan bank koperasi pelayanan dan portofolionya tidak hanya terpusat kepada koperasi-koperasi tetapi juga terhadap nasabah nonkoperasi. Kecenderungan bank untuk konsentrasi melakukan kegiatan ada segmen usaha tertentu lebih didasarkan pada strategi bisnis dan kebijakan intern bank yang bersangkutan dalam menghadapi iklim persaingan tanpa ada intervensi otoritas. Namun demikian, secara kelembagaan keadaan bank-bank tersebut tetap dikenal di Indonesia namun usahanya tidak lagi sepenuhnya mencerminkan sebagaimana namanya karena dari segi hukum perbankan Indonesia hanya dikenal Bank Umum dan BPR.⁷²

Bidang usaha Bank Umum antara lain meliputi:⁷³

- a. menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- b. memberikan kredit;
- c. menerbitkan surat pengakuan utang;

⁷²Yunus Husain, SH, LL.M dan Zulkarnain Sitompul, SH, LL.M, loc.cit, hal 27-28.

⁷³ Pasal 6 UU Perbankan

- d. memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah;
- e. menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga;
- f. menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga (*safe deposit box*);
- g. melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak;
- h. membeli melalui pelelangan agunan baik semua maupun sebagian dalam debitor tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya;
- i. melakukan kegiatan anjak piutang, usaha kartu kredit, dan kegiatan wali amanat;
- j. menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Sedangkan bidang usaha BPR meliputi:⁷⁴

- a. menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- b. memberikan kredit;
- c. menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
- d. menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.

⁷⁴ Pasal 13 UU Perbankan

3.2. Prinsip-prinsip Dasar Likuidasi

3.2.1. Prinsip Dasar Likuidasi Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Dalam Undang-undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007 ("UU PT") dikenal istilah pembubaran perseroan dan likuidasi. UU PT membedakan antara pembubaran perseroan dengan likuidasi, walau demikian Undang-undang Perseroan Terbatas tidak membedakan suatu definisi atau pengertian dari kedua istilah "pembubaran" maupun "likuidasi".⁷⁵

Pada prinsipnya pembubaran adalah suatu tindakan yang mengakibatkan perseroan berhenti eksistensi dan tidak lagi menjalankan kegiatan bisnis untuk selama-lamanya. Kemudian diikuti dengan proses administrasinya berupa pemberitahuan, pengumuman, dan pemutusan hubungan kerja dengan karyawannya.⁷⁶ Sedangkan pemahaman likuidasi dari rumusan Undang-undang Perseroan Terbatas (Pasal 142 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007) dapat diketahui bahwa likuidasi merupakan suatu proses yang mengikuti dilaksanakannya suatu pembubaran perseroan.⁷⁷ Dalam hal terjadi pembubaran perseroan maka wajib diikuti dengan likuidasi, dan perseroan dinyatakan tidak dapat lagi melakukan perbuatan hukum, kecuali diperlukan untuk membereskan semua urusan perseroan dalam rangka likuidasi.

⁷⁵ Ahmad Yani & Gunawan Widjaya *Seri Hukum Bisnis, Perseroan Terbatas*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 163.

⁷⁶ Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2003, hal 178.

⁷⁷ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaya Op Cit, hal 163

Pembubaran Perseroan dalam literatur hukum perseroan yang berlaku di negara yang menganut sistem anglo saxon dikenal dengan istilah "dissolution", sedangkan likuidisasi lebih dikenal dengan istilah "winding up" dan "liquidation".⁷⁸

Dalam (Barron's) Law Dictionary dari Steven H. Gifis, dissolution adalah:

"Dissolution in the law of corporation, the end of the legal existence of a corporation. It is 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 majority of voting share.

Involuntary dissolution occurs upon the granting of a petition presented to the court by a specified percentage of shareholders, on ground 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 power of 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.

The factio dissolution occurs when the corporation suspends all its operations due to insolvency or other reasons, 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 dimaksud dengan winding up adalah:⁷⁹

"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 the rights, the to any other shareholders with (more) than normal liquidation rights, and finally pro rata among the rest of the shareholders".

⁷⁸ Ibid, hal. 163.

⁷⁹ Ibid, hal. 164.

Selanjutnya terkait dengan likuidasi dikatakan:

”Liquidation procedures are usually prescribe and regulated by state. Partial liquidation is possible, in wich case the corporation would not be dissolved. Liquidation is generally to be distinguished from dissolution, wich refers to the termination of the legal life of the corporation or partnership. Liquidate is often used simply to mean ”to pay”.”

Dalam Oxford Dictionary of Law, istilah *winding up* disejajarkan dengan *liquidation*, yaitu:⁸⁰

”Winding up-liquidation a procedure by wich a company can be dissolved. It maybe instigate by members or creditors of the company (voluntary winding up) or by the order of the court (compulsory winding up). In both cases the process involves the appointment of liquidator to assume control of the company from its directors. He collects the assets, pay the debts, and distributes any surplus to company members in accordance with their right”.

Berikut beberapa pengertian tentang likuidasi:

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).”⁸¹

Menurut Soekardono:

”Likuidasi yaitu segala usaha pengakhiran yang terdiri dari pemberesan dan pembagian.”⁸²

Menurut Zainal Asikin:

”Likuidasi adalah suatu tindakan untuk membubarkan suatu perusahaan atau badan hukum.”⁸³

⁸⁰ Ibid, hal 165.

⁸¹Tim Penyusun Kamus Perbankan Indonesia, Kamus Perbankan, (Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1980), hal 77.

⁸² Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, cet.4, (Jakarta: CV Rajawali, 1981), hal 64.

⁸³ Zainal Asikin, *Pokok-Pokok Hukum Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hal 79.

Dalam Undang Undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007 terdapat enam alasan untuk dapat dilakukan pembubaran perseroan, yaitu:

1. dibubarkan berdasarkan keputusan RUPS;
2. berakhirnya jangka waktu berdirinya perseroan sebagaimana ditetapkan dalam anggaran dasar;
3. berdasarkan penetapan pengadilan;
4. dicabutnya kepailitan berdasarkan putusan pengadilan niaga yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, harta pailit perseroan tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan;
5. harta pailit perseroan yang dinyatakan pailit berada dalam keadaan insolvensi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang;
6. dicabutnya izin usaha perseroan sehingga mewajibkan perseroan melakukan likuidasi.

Pembubaran perseroan yang disebabkan oleh ketentuan tersebut di atas harus selalu diikuti dengan likuidasi. Hal berbeda terhadap bubarnya perseroan sebagai akibat penggabungan dan peleburan yang tidak perlu diikuti dengan likuidasi. Pembubaran perseroan tidak mengakibatkan perseroan kehilangan status badan hukum sampai dengan selesainya likuidasi dan pertanggungjawaban likuidator diterima oleh RUPS atau pengadilan.⁸⁴ Pada Perusahaan atau perusahaan-perusahaan yang menggabungkan diri berakhir kedudukannya sebagai badan hukum (perusahaan) karena dibubarkan dan dilikuidasi, dan yang masih ada adalah perusahaan yang menggabungkan diri.⁸⁵ Sedangkan pada peleburan, status badan hukum perseroan yang meleburkan diri berakhir karena hukum.⁸⁶

⁸⁴Binoto Nadapdap, "*Hukum Perseroan Terbatas*", Jala Permata Aksara, Jakarta 2009, hal 150-151.

⁸⁵Muchyar Yara, *Merger (Penggabungan Perusahaan), Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 1 Tahun 1995*, Nadhilah, Ceria Indonesia, Jakarta, 1995, hal 12.

⁸⁶Lihat Pasal 1 UU PT.

Dengan terjadinya pembubaran perseroan, maka perseroan tidak dapat melakukan perbuatan hukum, kecuali diperlukan untuk membereskan semua urusan perseroan dalam rangka likuidasi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa likuidasi adalah suatu proses pemberesan segala urusan perseroan baik yang menyangkut harta kekayaan maupun kewajiban perseroan yang dilaksanakan oleh likuidator.⁸⁷

Dalam Undang-undang Perseroan Terbatas, pengangkatan likuidator dilakukan oleh dan berdasarkan:

- a. Keputusan RUPS perseroan, apabila perseroan dibubarkan oleh keputusan RUPS perseroan;
- b. Penetapan Pengadilan, apabila perseroan dibubarkan berdasarkan Penetapan Pengadilan.
- c. Hukum, apabila tidak ditentukan secara khusus. Dalam hal ini direksi perseroan menjadi dan bertindak sebagai likuidator.

Dalam melaksanakan proses likuidasi, likuidator berkewajiban dan berwenang melakukan tindakan-tindakan yang meliputi:⁸⁸

- a. pencatatan dan pengumpulan harta kekayaan perseroan, termasuk segala hak dan kewajibannya;
- b. penentuan tata cara pembagian harta kekayaan perseroan;
- c. pembayaran-pembayaran kepada kreditor;
- d. pembayaran sisa kekayaan perseroan hasil likidasi setelah dikurangi dengan segala kewajiban perseroan kepada pemegang saham;

⁸⁷Dengan terbentuk/ditunjuknya likuidator maka tugas dan tanggung jawan direksi dilakukan oleh likuidator, namun tidak berarti mereka diberhentikan kecuali diberhentikan oleh RUPS. Ketentuan mengenai pengangkatan, pemberhentian sementara, pemberhentian, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab, dan pengawasan terhadap direksi, mutatis mutandis berlaku juga bagi likuidator.

⁸⁸ Pasal 149 UU PT.

- e. tindakan-tindakan lain yang perlu dilakukan untuk melaksanakan pemberesan harta kekayaan perseroan.

Langkah lain yang harus dilakukan oleh likuidator adalah:⁸⁹

- a. mendaftarkan pembubaran perseroan dalam Daftar Perusahaan;
- b. mengajukan permohonan untuk mengumumkan pembubaran perseroan dalam Berita Negara Republik Indonesia;
- c. mengumumkan pembubaran perseroan dalam dua surat kabar harian; dan
- d. memberitahukan pembubaran perseroan kepada Menteri terkait (Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) .

Apabila langkah-langkah tersebut belum dilakukan, maka bubarnya perseroan tidak mengikat pihak ketiga. Kelalaian likuidor atas hal tersebut yang menyebabkan kerugian bagi pihak ketiga, menjadi tanggung jawab pribadi dan tanggung renteng diantara likuidator.⁹⁰

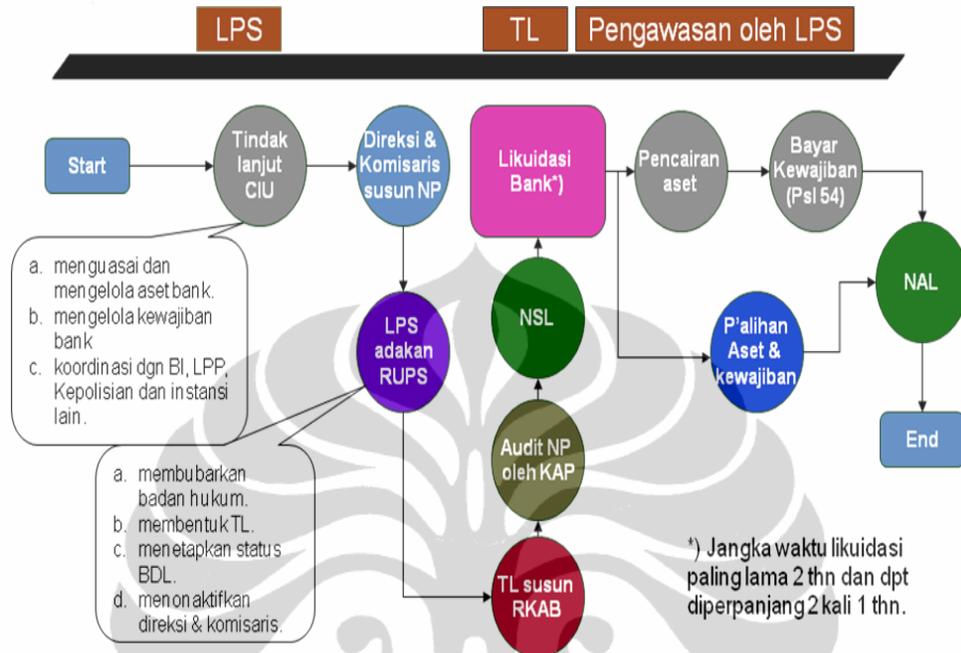
Apabila seluruh tindakan pemberesan harta kekayaan telah selesai dilaksanakan, likuidator melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:

- a. menyampaikan laporan pertanggung jawaban likuidasi kepada pihak yang mengangkatnya (RUPS atau Pengadilan);
- b. memberitahukan berakhirnya likuidasi kepada Menteri guna dicatat berakhirnya status badan hukum perseroan dan menghapus nama perseroan dari Daftar Perseroan;
- c. mengumumkan hasil akhir proses likuidasi dalam Surat Kabar;
- d. mengumumkan berakhirnya status badan hukum perseroan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

⁸⁹ Lihat Pasal 45 UU LPS

⁹⁰ Pasal 148 UU PT.

Skema alur likuidasi:⁹¹



3.2.2. Prinsip Dasar Likuidasi Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

Pembentukan Perusahaan Daerah memiliki latar belakang yang berkaitan dengan pelaksanaan program pemberian otonomi yang riil dan luas kepada daerah dan terlaksananya program umum Pemerintah dibidang ekonomi sebagai perwujudan manifesto politik tanggal 17 Agustus 1959, sehingga dipandang perlu untuk dilakukan reorganisasi terhadap alat-alat produksi dan distribusi guna terlaksananya ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, dan keseragaman dalam cara mengurus serta bentuk hukum dari perusahaan daerah dalam rangka struktur ekonomi terpimpin, yang pelaksanaannya diatur dalam suatu Undang-undang.

⁹¹Bahan disusun dan disajikan oleh LPS dalam rangka sosialisasi penyelesaian/penanganan bank gagal oleh LPS kepada bank-bank peserta penjaminan dan pihak lain yang terkait.

Untuk mewujudkan hal tersebut, pada tahun 1962, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dimana didalamnya diatur berbagai hal terkait Perusahaan Daerah. Perusahaan Daerah didefinisikan sebagai semua perusahaan yang didirikan yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pembentukannya dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda).⁹²

Modal Perusahaan Daerah terdiri atas saham-saham, baik berupa saham prioriteit maupun saham biasa. Untuk saham prioriteit hanya dapat dimiliki oleh daerah, sedangkan untuk saham biasa, kepemilikannya dapat terdiri dari daerah dan perorangan atau badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia

UU PD hanya mengenal istilah pembubaran Perusahaan Daerah⁹³. Pengertian likuidasi tidak secara spesifik/tegas diatur dalam undang-undang tersebut. Pemahaman tentang likuidasi diperoleh dari pengaturan tentang penunjukan likuidator sebagai tindak lanjut dari pembubaran Perusahaan Daerah. Likuidator ditunjuk dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah, dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan likuidasi oleh likuidator dilakukan kepada Pemerintah Daerah, termasuk pembebasan tanggung jawab likuidator atas pelaksanaan likuidasi yang telah diselesaikan.⁹⁴

UU PD tidak mengatur secara tegas mengenai forum pengambilan keputusan bagi Kepala Daerah dalam menerima pertanggungjawaban

⁹² Lihat Pasal 2 dan Pasal 4 UU PD

⁹³ Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1962 menyatakan bahwa Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.

⁹⁴ Lihat Pasal 29 UU PD

likuidator, namun dengan menginterpretasikan ketentuan Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-undang Perusahaan Daerah, dimana Pemerintah Daerah merupakan pemilik/pemegang saham prioritas pada Perusahaan Daerah, maka forum pengambilan keputusan dimaksud dilakukan melalui rapat Pemegang Saham, yang pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh Pemerintah Daerah (Bupati/ Gubernur) karena pada umumnya Pemerintah Daerah berkedudukan sebagai pemegang saham tunggal pada Perusahaan Daerah. Namun kedudukan forum tersebut (Rapat Pemegang Saham) berbeda dengan forum RUPS pada Perseroan Terbatas, karena pada Perusahaan Daerah, Keputusan Pemerintah terutama menyangkut pendirian dan pembubaran Perusahaan Daerah harus mendapat persetujuan dari DPRD dan dituangkan dalam Peraturan Daerah sebagai keputusan publik. Berbeda dengan keputusan RUPS pada Perseroan Terbatas yang bersifat keperdataan.

Kekhususan lain yang berlaku bagi Perusahaan Daerah adalah menyangkut penetapan status badan hukum, dimana pengesahan pendirian Perusahaan Daerah sebagai badan hukum dilakukan oleh atasan dari Pemerintah Daerah yang mendirikan, misal perusahaan daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II maka pengesahan dilakukan oleh Gubernur. Status sebagai badan hukum berlaku setelah Perda Pendirian diberlakukan.⁹⁵

Adapun yang menjadi dasar pertimbangan pembubaran Perusahaan Daerah dilakukan dengan Perda adalah⁹⁶:

- a. Perusahaan Daerah didirikan dengan Peraturan Daerah;
- b. Kepentingan pihak ketiga cukup terjamin dengan adanya jaminan daerah, yaitu apabila perusahaan daerah dilikuidasi maka Pemerintah

⁹⁵ Lihat Pasal 4 UU PD

⁹⁶ Lihat penjelasan Pasal 29 UU PD.

Daerah yang mendirikan perusahaan daerah akan bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pihak ketiga apabila kerugian tersebut disebabkan oleh keadaan keuangan (neraca dan perhitungan rugi laba) yang telah disahkan tidak menggambarkan keadaan perusahaan yang sebenarnya.

Undang-undang Perusahaan Daerah tidak secara tegas mengatur mengenai alasan pembubaran Perusahaan Daerah maupun teknis pelaksanaan likuidasi setelah Perusahaan Daerah dinyatakan bubar.⁹⁷

3.2.3. Prinsip Dasar Likuidasi Menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

UU LPS hanya mengenal istilah pembubaran badan hukum.⁹⁸ UU LPS tidak mengenal istilah pembubaran perseroan sebagaimana dalam UU PT, walaupun fitur-fitur yang diatur dalam UU LPS lebih cenderung mengatur mengenai badan hukum berbentuk perseroan terbatas.

Dengan adanya pembubaran badan hukum, tidak serta merta menyebabkan status badan hukum perseroan/perusahaan (selanjutnya disebut “bank”) menjadi hapus, karena penghapusan status badan hukum terjadi sejak tanggal pengumuman berakhirnya likuidasi dalam Berita Negara Republik Indonesia.⁹⁹

⁹⁷Untuk wilayah tertentu seperti Provisinsi Jawa Barat terdapat sikap penundukan diri dalam penyelesaian lebih lanjut dari pembubaran Perusahaan Daerah yaitu dengan mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan pencabutan izin usaha, pembubaran, dan likuidasi (vide Peraturan Daerah Provisni Jawa Barat No. 25 Tahun 2000 tentang Perusahaan Daerah Perkreditan Rakyat (PD.PK) Kecamatan di Provinsi Jawa Barat sebagaimana kemudian diubah dan dicabut dengan Peraturan Daerah Provisni Jawa Barat No. 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan).

⁹⁸Lihat Pasal 43 huruf d UU LPS.

⁹⁹Lihat Pasal 58 UU LPS.

UU LPS tidak memberikan definisi khusus tentang likuidasi, namun pemahaman tentang likuidasi dapat dilihat pada rumusan Pasal 53 Undang-undang tersebut, yaitu sebagai suatu rangkaian tindakan pencairan aset dan/atau penagihan piutang bank kepada para debiturnya dan diikuti dengan pembayaran kepada kreditur dari hasil pencairan dan/atau penagihan tersebut; atau pengalihan aset dan kewajiban bank kepada pihak lain yang pelaksanaannya dilakukan setelah mendapat persetujuan dari LPS.

Dalam hal ini, UU LPS memaknai likuidasi sebagai suatu rangkaian tindakan pemberesan aset/kekayaan dari bank yang telah ditetapkan pembubaran badan hukumnya oleh LPS dan penyelesaian atas seluruh kewajiban bank kepada para krediturnya. Sedangkan pelaksanaan likuidasi itu sendiri dilakukan sebagai tindak lanjut dari pencabutan izin usaha bank oleh LPP/Bank Indonesia yang tidak dapat lagi disehatkan sesuai kewenangannya. Kewenangan LPS melakukan pemberesan aset dan kewajiban tersebut merupakan konsekuensi hukum atas pengambilalihan segala hak dan wewenang pemegang saham bank yang dicabut izin usahanya, termasuk hak dan wewenang RUPS.¹⁰⁰

Dalam melakukan likuidasi, LPS membentuk tim likuidasi, yang salah satu anggotanya dapat saja berasal dari anggota direksi, dewan komisaris, atau pemegang saham dari bank yang dicabut izin usahanya. UU LPS secara tegas menyebut likuidator yang dibentuknya merupakan suatu Tim, yang berarti likuidator berjumlah lebih dari satu orang. Berbeda dengan Undang-undang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang Perusahaan Daerah yang tidak menyebutkan secara tegas tentang hal itu, yang berarti likuidator dapat saja hanya terdiri dari satu orang.

¹⁰⁰Lihat penjelasan Pasal 6 ayat (2) huruf a UU LPS.

UU LPS mengatur pembatasan jangka waktu pelaksanaan likuidasi yaitu paling lama empat tahun sejak tanggal pembentukan tim likuidasi. Sementara dalam Undang-undang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang Perusahaan Daerah, pembatasan jangka waktu pelaksanaan likuidasi tidak diatur secara tegas.

3.3. Bank Gagal dan Pencabutan Izin Usaha

Istilah Bank Gagal (*failing bank*) muncul dalam UU LPS yaitu sebagai suatu bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta tidak dapat lagi disehtkan oleh LPP sesuai kewenangan yang dimilikinya. Keadaan suatu bank dikatakan mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya apabila berdasarkan penilaian LPP/Bank Indonesia, kondisi 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.¹⁰¹

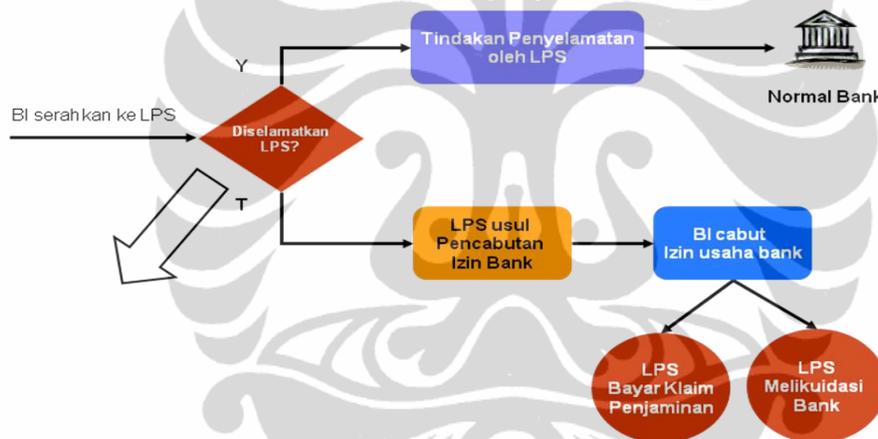
Dalam hal terjadi kegagalan suatu bank untuk disehtkan kembali oleh LPP maka LPP akan menyerahkan penyelesaian bank tersebut kepada LPS. Sebelum bank gagal diserahkan penyelesaiannya kepada LPS, Bank Indonesia dan LPP sesuai peraturan perundang-undangan terlebih dahulu melakukan berbagai tindakan. Bank Indonesia melalui mekanisme sistem pembayaran, mendeteksi bank yang mengalami kesulitan keuangan dan dapat menjalankan fungsinya sebagai *lender of last resort*. Sedangkan LPP dalam kedudukannya sebagai pengawas perbankan, dapat mendeteksi kesulitan tersebut dan berupaya mengatasinya, antara lain berupa tindakan agar pemilik bank menambah modal

¹⁰¹Lihat Penjelasan Pasal 37 UU Perbankan.

atau menjual bank, atau mendesak bank agar melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain.¹⁰²

Setelah berbagai upaya tersebut ditempuh, bank tidak mengalami perubahan, dalam arti Bank Indonesia atau LPP sesuai kewenangannya tidak dapat lagi menyelamatkan bank tersebut, Bank Indonesia/LPP menyerahkan penanganan bank yang masuk dalam katagori bank gagal tersebut kepada LPS, untuk diselesaikan lebih lanjut sesuai kewenangan LPS (*resolution procedure*).

Skema Penanganan Bank Gagal Non Sistemik¹⁰³



Syarat penyelamatan:

1. biaya penyelamatan signifikan lebih rendah dari biaya tidak menyelamatkan;
2. memiliki prospek usaha;
3. kesediaan RUPS menyerahkan penyelesaian ke LPS;
4. menyerahkan dokumen-dokumen kepada LPS, misal dokumen penggunaan fasilitas pinjaman.

¹⁰²Selama belum ditentukan lain, fungsi pengawasan perbankan oleh LPP dijalankan oleh Bank Indonesia.

¹⁰³Bahan disusun dan disajikan oleh LPS dalam rangka sosialisasi penyelesaian/penanganan bank gagal oleh LPS kepada bank-bank peserta penjaminan dan pihak lain yang terkait.

3.4. Pembubaran Badan Hukum dan Likuidasi Bank yang Dicabut Izin Usahanya.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, sebagai konsekuensi dan tindak lanjut dari pencabutan izin usaha bank gagal oleh LPP/Bank Indonesia, LPS mengambil alih hak dan wewenang pemegang saham termasuk hak dan wewenang RUPS, menguasai dan mengelola aset dan kewajiban bank serta melakukan koordinasi dengan pihak Bank Indonesia, Kepolisian dan pihak terkait lainnya dalam rangka kegiatan pengamanan aset bank.

Selaku pemegang kuasa RUPS, LPS melakukan tindakan antara lain:

- a. memutuskan pembubaran badan hukum bank;
- b. membentuk tim likuidasi;
- c. menyatakan bank dalam likuidasi; dan
- d. menon-aktifkan direksi dan komisaris.

Langkah selanjutnya yang ditempuh setelah proses pembubaran badan hukum bank adalah:

- a. mendaftarkan pembubaran badan hukum bank dalam daftar perusahaan dan di panitera pengadilan negeri yang meliputi tempat kedudukan bank yang bersangkutan¹⁰⁴;
- b. mengumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (BNRI) dan dua surat kabar harian yang mempunyai peredaran luas¹⁰⁵; dan
- c. diberitahukan kepada instansi yang berwenang.

Dengan dibubarkannya badan hukum bank, tidak otomatis status bank sebagai badan hukum menjadi hapus. Ia tetap berkedudukan sebagai badan

¹⁰⁴Dalam praktek, pendaftaran pembubaran badan hukum bank gagal yang dicabut izin usahanya oleh otoritas perbankan di panitera pengadilan negeri belum pernah diaplikasikan oleh LPS. UU LPS tidak memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan pendaftaran tersebut. Undang-undang Perseroan Terbatas tidak mengatur kewajiban pendaftaran tersebut di panitera pengadilan negeri..

¹⁰⁵ Dalam pengumuman tersebut dimuat pula pernyataan bahwa seluruh aset dan kewajiban bank dalam likuidasi berada dalam tanggung jawab dan pengurusan tim likuidasi.

3.5. *Privat Sector Solution*

Privat sector solution merupakan langkah yang ditempuh bank dalam menyelamatkan dirinya sehingga tidak melibatkan LPS dalam kegiatan penyelesaian kewajiban bank kepada para krediturnya. Kegiatan ini biasanya ditempuh sebelum bank mencapai titik kegagalan sehingga dicabut izin usahanya oleh LPP/Bank Indonesia, karena pada umumnya sudah ditempuh berbagai upaya untuk memperkuat permodalan maupun operasional bank seperti restrukturisasi atau kegiatan merger, akuisisi maupun konsolidasi. Kegiatan ini biasanya sudah dilakukan pada saat bank berada dalam pengawasan khusus oleh LPP/Bank Indonesia, sehingga pembayaran klaim penjaminan simpanan nasabah maupun likuidasi bank oleh LPS tidak perlu dilakukan.

Bentuk lainnya yang dilakukan apabila pilihan restrukturisasi, merger, akuisisi oleh bank sehat, konsolidasi maupun tindakan lain untuk menyetatkan bank sehingga dapat beroperasi secara normal tidak dapat dilakukan, bank melakukan upaya pemberesan seluruh kewajiban kepada para kreditur dengan aset yang dimiliki secara sendiri (*self liquidation*). Mekanismenya dilakukan dengan cara pemegang saham bank mengajukan permintaan kepada otoritas perbankan untuk melakukan proses likuidasi sendiri. Dalam kaitan ini LPS tidak membayarkan klaim penjaminan simpanan nasabah bank tersebut¹⁰⁸, seluruhnya menjadi kewajiban pemilik bank sesuai ketentuan yang berlaku.

3.6. Resolusi Bank Bermasalah

Yang dimaksud dengan penyelesaian bank gagal oleh LPS atau dalam istilah perbankan disebut resolusi bank (*bank resolution*) adalah:¹⁰⁹

1. menyelamatkan bank gagal; atau

¹⁰⁸Lihat Pasal 61 ayat (2) UU LPS.

¹⁰⁹Lihat penjelasan Pasal 5 ayat (2) huruf b UU LPS

2. tidak menyelamatkan bank gagal.

Untuk bank gagal yang berdampak sistemik¹¹⁰, UU LPS mengamankan agar LPS menyelamatkan bank tersebut, baik dengan mengikutsertakan pemegang saham lama maupun tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama. Berbeda dengan bank gagal yang tidak berdampak sistemik, LPS memiliki opsi untuk melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan. Sementara rumusan atau definisi berdampak sistemik itu sendiri tidak diatur secara tegas dalam UU LPS.

Dalam menentukan keputusan untuk menyelamatkan atau tidak menyelamatkan bank gagal khususnya untuk bank gagal yang tidak memiliki dampak sistemik (non sistemik), LPS setidaknya tidak mendasarkan pada faktor:¹¹¹

- a. pertimbangan perkiraan biaya penyelamatan, yang meliputi penambahan modal sampai bank tersebut memenuhi tingkat solvabilitas dan tingkat likuiditas. Apabila perkiraan biaya penyelamatan secara signifikan lebih rendah dari perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan, LPS mempertimbangkan untuk menyelamatkan bank gagal tersebut. Perkiraan biaya penyelamatan paling tinggi sebesar 60% dari perkiraan biaya tidak menyelamatkan;
- b. Prospektus usaha dari bank tersebut. LPS akan melakukan penyelamatan apabila setelah diselamatkan, bank masih menunjukkan prospek usaha yang baik, dengan indikator:¹¹²

¹¹⁰Berdampak Sistemik dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan dirumuskan sebagai suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu bank, LKBB, dan/atau gejolak pasar keuangan yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan kegagalan sejumlah bank dan/atau LKBB lain sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional. Sementara UU LPS tidak memberikan definisi atau pengertian tentang Berdampak Sistemik tersebut.

¹¹¹Lihat Pasal 24 UU LPS

¹¹²Lihat Pasal 10 Peraturan LPS No. 4 Tahun 2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik.

- 1) Setelah diselamatkan atau setelah dilakukan penambahan modal oleh LPS:
 - i. Non Performing Loan (NPL) netto lebih kecil dari 5%;
 - ii. Tidak terdapat pelanggaran dan atau pelampauan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dan Posisi Devisa Netto (PDN).
- 2) Pada saat bank dinyatakan sebagai bank gagal:
 - i. predikat tingkat kesehatan bank paling rendah Kurang Sehat dengan Peringkat Komposit 4 untuk bank umum dan Kurang Sehat dengan Rating 3 untuk BPR yang ditetapkan LPP;
 - ii. terdapat direksi bank yang memenuhi persyaratan *fit & proper test*;
 - iii. masih melakukan kegiatan usaha sebagai bank kecuali dibatasi oleh ketentuan; dan
 - iv. terdapat investor potensial yang dibuktikan dengan adanya kesepakatan sebelumnya dengan bank dan terdapat setoran dana yang disimpan dalam *escrow account*.
- c. Terdapat pernyataan pemegang saham dari RUPS yang sekurang-kurangnya memuat kesediaan untuk:
 - i. menyerahkan hak dan wewenang RUPS kepada LPS;
 - ii. menyerahkan kepengurusan bank kepada LPS;
 - iii. tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan yang dilakukan LPS tidak berhasil;
 - iv. menyerahkan surat kuasa dari seluruh pemegang saham kepada LPS untuk melakukan penjualan atas seluruh saham yang dimiliki masing-masing pemegang saham.
- d. Bank menyerahkan dokumen mengenai:
 - i. Penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia dan agunan yang diserahkan;
 - ii. Data keuangan nasabah debitur;
 - iii. Struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 tahun terakhir;

iv. Informasi lainnya terkait aset, kewajiban, dan permodalan bank.

Persyaratan tersebut di atas harus dipenuhi bank paling lambat satu hari kerja setelah bank dinyatakan sebagai bank gagal oleh LPP¹¹³, dan LPS dalam waktu paling lama satu hari kerja setelah menerima pemberitahuan akan membuat keputusan untuk melakukan menyelamatkan atau tidak.¹¹⁴ Apabila LPS memutuskan untuk tidak melakukan penyelamatan maka LPS akan meminta kepada LPP untuk mencabut izin usaha bank tersebut, yang kemudian diikuti dengan proses likuidasi.

Terhadap ketentuan penyelamatan tersebut, secara teoritis-filosofis, pembuat undang-undang sepertinya menghendaki agar LPS melakukan penyelamatan atas setiap bank gagal yang diserahkan kepadanya, kecuali tidak dipenuhinya persyaratan penyelamatan. Namun dari sisi faktual dan berdasarkan data empiris yang ada dari sejak sebelum berlakunya UU LPS, keinginan tersebut sesungguhnya sangat sulit terealisasi, khususnya terhadap bank gagal yang dinyatakan non sistemik, terkecuali untuk kondisi bank tersebut ditengarai berdampak sistemik seperti PT Bank Century, Tbk kini menjadi PT Bank Mutiara, Tbk. Dalam banyak kasus penutupan bank baik sebelum berlakunya UU LPS maupun sesudahnya, faktor biaya penyelamatan yang lebih besar maupun prospektus usaha yang tidak lagi menjanjikan menjadi sangat dominan, apalagi disertai dengan adanya *fraud* yang diduga dilakukan oleh pemilik dan pengurus bank, menjadikan kondisinya menjadi tidak kondusif, sehingga hampir dapat dipastikan bahwa LPS akan menempuh langkah untuk tidak menyelamatkan bank gagal tersebut. Dalam konteks ini hampir tidak ada bank gagal non sistemik yang akan diselamatkan oleh LPS

¹¹³Lihat Pasal 11 Peraturan LPS No. 4 Tahun 2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik.

¹¹⁴Ibid, Pasal 12 ayat (2)

BAB IV

**PEMBUBARAN BADAN HUKUM
DAN LIKUIDASI BANK BERBENTUK PERUSAHAAN DAERAH
OLEH LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN**

4.1. Pencabutan Izin Usaha PD BPR Bungbulang

PD BPR Bungbulang merupakan badan hukum yang didirikan berdasarkan *Peraturan Daerah No. 9 Tahun 1996 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat di Kabupaten Daerah Tingkat II Garut*, yang bergerak dalam bidang jasa perbankan, berdomisili hukum di Jalan Garuda No. 560, Kecamatan Bungbulang, Kabupaten Garut. Komposisi saham PD BPR Bungbulang sepenuhnya (100%) dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Garut.¹¹⁵

Pada tahun 2006, PD BPR Bungbulang mengalami kesulitan keuangan dimana rasio Kecukupan Penyediaan Modal Minimum (KPMM) atau *Capital Adequasi Ratio* (CAR) hanya sebesar negatif 6,89% dan *Cash Ratio* rata-rata selama 6 (enam) bulan terakhir adalah sebesar 10,37%, jauh dibawah/di atas ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dalam PBI No. 7/34/PBI/2005 tanggal 22 September 2005, yaitu 4% untuk KPMM dan 3% untuk *Cash Ratio* rata-rata enam bulan terakhir. Sementara dana pihak ketiga yang dimiliki PD BPR Bungbulang pada saat itu adalah sebesar Rp 11,74 milyar dan total aset sebesar Rp 10,34 milyar.¹¹⁶

¹¹⁵ Surat Sekretaris Daerah Kabupaten Garut kepada LPS No. 584.3/1984/Perek tanggal 28 Nopember 2008 tentang Permohonan Pembahasan Pengalihan Aset dan Kewajiban PD BPR Bungbulang (Dalam Likuidasi).

¹¹⁶ Surat Bank Indonesia kepada LPS No.8/66/DPBPR tanggal 11 April 2006

Faktor lainnya yang menyebabkan bank tersebut menjadi bermasalah yaitu terdapatnya *fraud* atau penyimpangan ketentuan dibidang perbankan, seperti¹¹⁷:

- a. Penyalahgunaan kredit, meliputi:
 - Pembuatan kredit fiktif/kredit topengan;
 - Pemberian kredit tanpa bunga kepada pengurus, pegawai dan keluarga pegawai;
 - Pemberian kredit tanpa analisis dan sengaja tidak dibayar;
 - Pemberian kredit tanpa jangka waktu.
- b. Pengambilan uang kas bank melalui kas bon oleh mantan karyawan.
- c. Penggelapan dana nasabah penyimpan/penabung yang dilakukan oleh karyawan bank.
- d. Pemberian bunga tabungan dan deposito yang cukup tinggi (di atas suku bunga panjaminan LPS) sehingga menjadi beban berat (kerugian) bagi usaha bank.

Kondisi tersebut menempatkan PD BPR Bungbulang masuk dalam status pengawasan khusus (*special surveillance unit*) Bank Indonesia untuk jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal 29 Maret 2006.

Untuk menyehatkan kembali bank tersebut, Bank Indonesia telah melakukan pembinaan dengan memanggil pemilik dan pengurus PD BPR Bungbulang guna dilakukan langkah-langkah:

- a. pergantian pengurus bank;
- b. penambahan modal disetor; dan
- c. penuntasan kasus fraud.

¹¹⁷Bahan presentasi dalam Rapat Dewan Komisioner LPS tanggal 18 Nopember 2007 pada saat LPS menetapkan tidak akan menyelamatkan PD BPR Bungbulang.

Dengan kondisi KPMM PD BPR Bungbulang dibawah 4% bahkan dibawah 0% dan tidak terdapat peningkatan selama 3 (tiga) bulan sejak ditempatkan dalam pengawasan khusus, maka sesuai ketentuan Pasal 8 PBI No. 7/34/PBI/2005, Bank Indonesia menerapkan pelarangan kepada PD BPR Bungbulang (*Cease and Desist Order* atau *CDO*),¹¹⁸ yaitu untuk tidak melakukan penghimpunan dana dan penyaluran kredit kepada masyarakat. Larangan tersebut tidak bersifat *zero growth*, namun lebih pada tidak diperkenalkannya PD BPR Bungbulang untuk menerima dana baru yang masuk secara tunai maupun pemindahbukuan selama dalam pengawasan khusus. Sedangkan untuk kegiatan seperti mutasi penambahan saldo karena penerimaan bunga, mutasi penarikan saldo, serta status *automatic roll over* (ARO) atas simpanan deposito nasabah tidak termasuk kegiatan yang dilarang karena bersifat administratif dan tidak ada aliran dana baru yang masuk. Pelanggaran atas larangan tersebut akan membawa implikasi pada segi tanggung jawab dan pencatatannya. Aktivitas penghimpunan dana dalam periode tersebut tidak seharusnya dicatat dalam neraca¹¹⁹, dan tanggung jawab atas dana yang dihimpun merupakan tanggung jawab pengurus/pemilik PD BPR Bungbulang.

Sebelum berakhirnya masa pengawasan khusus pada tanggal 29 September 2006, Pemda Garut menyampaikan kepada Bank Indonesia bahwa Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD Garut sedang berupaya menerbitkan Perda dalam rangka penyelamatan/penyehatan secara menyeluruh terhadap 10 (sepuluh) BPR milik Pemda Garut, dimana akan disediakan dana tambahan setoran modal baru

¹¹⁸ Surat Bank Indonesia kepada LPS No. 9/792/DPBPR tanggal 27 Desember 2007 tentang informasi terhadap larangan penghimpunan dan penyaluran dana PD BPR Bungbulang selama bank dimaksud Dalam Pengawasan Khusus

¹¹⁹ Dengan tidak dimasukkannya transaksi penghimpunan dana dalam masa CDO pada neraca bank akan membawa dampak terhadap status simpanan tersebut dalam program penjaminan LPS menjadi simpanan yang tidak layak bayar, bahkan tidak dapat diajukan pembayarannya dalam proses likuidasia karena tidak termasuk sebagai populasi kewajiban bank. Hal ini tidak adil bagi nasabah khususnya nasabah kecil yang beriktikad baik yang sangat mungkin tidak mengetahui bahwa banknya sedang berada dalam pengawasan khusus dan dilarang untuk menghimpun dana baru dengan konsekuensi pada tidak diakuinya transaksi tersebut sebagai simpanan.

dalam Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Garut tahun anggaran 2007.

Bank Indonesia memperpanjang status pengawasan khusus PD BPR Bungbulang sampai dengan tanggal 31 Juli 2007, guna memberi kesempatan kepada Pemda Garut merealisasi rencana penyehatan PD BPR Bungbulang melalui merger/konsolidasi dengan PD BPR lain yang dimiliki Pemda Garut.¹²⁰ Program restrukturisasi tidak terlaksana dengan baik, maka terhitung sejak tanggal 6 Nopember 2007, PD BPR Bungbulang ditetapkan sebagai bank yang tidak dapat disehatkan atau menjadi bank gagal, dan diserahkan penyelesaiannya kepada LPS sesuai ketentuan Pasal 21 UU LPS dan Pasal 9 PBI No. 7/34/PBI/2005 tanggal 22 September 2005. Dalam hal ini tidak ada perbedaan cara penyerahan antara bank berbadan hukum PT atau PD, sepanjang bank tersebut tidak dapat lagi disehatkan oleh Bank Indonesia sesuai kewenangannya, Bank Indonesia akan menyerahkan penanganan selanjutnya kepada LPS.

Penyerahan penanganan PD BPR Bungbulang kepada LPS dilakukan secara langsung oleh Bank Indonesia kepada LPS tanpa melalui Komite Koordinasi dikarenakan menurut hasil penilaian Bank Indonesia, status/kondisi PD BPR Bungbulang tidak memiliki dampak sistemik yang akan mempengaruhi kondisi perbankan atau bank-bank lainnya.

Analisa LPS atas kondisi keuangan dan prospektus usaha PD BPR Bungbulang menyimpulkan bahwa biaya penyelamatan PD BPR Bungbulang dinilai jauh lebih besar dari pada biaya tidak menyelamatkan, dan kondisi PD BPR Bungbulang dinilai tidak memiliki prospek usaha yang baik apabila dilakukan

¹²⁰Pemda Garut berencana menggabungkan (merger) PD BPR Bungbulang dengan PD BPR Cisewu yang masuk dalam katagori sehat. Namun rencana tersebut tidak mendapat persetujuan dari Bank Indonesia dengan pertimbangan apabila merger dilakukan maka kondisi keuangan dan aset PD BPR Cisewu akan terbebani dan dikhawatirkan PD BPR Cisewu akan mengalami nasib serupa dengan PD BPR Bungbulang pasca penggabungan.

langkah penyelamatan.¹²¹ Dengan dua kondisi tersebut cukup berat bagi LPS untuk menyelamatkan PD BPR Bungbulang, ditambah rumitnya permasalahan hukum yang terjadi akibat adanya *fraud*. Maka sesuai ketentuan Pasal 31 ayat (1) UU LPS, LPS meminta kepada Bank Indonesia untuk mencabut izin usaha PD BPR Bungbulang. Keputusan pencabutan tertuang dalam Keputusan Gubernur Bank Indonesia No. 9/KEP.GBI/DpG/2007 tanggal 20 Nopember 2007.

Berikut kondisi keuangan PD BPR Bungbulang saat dicabut izin usahanya:¹²²

NERACA PER 20 NOPEMBER 2007		
AKTIVA		(dlm rupiah)
Kas		78.744.800
Antar Bank Pasiva	8.208.513.854	159.989.855
Kredit Yang Diberikan	171.901.698	8.036.612.156
PPAP	939.149.500	
Aktiva Tetap & Inventaris	212.922.600	
Akum Peny.Ak.tetap& Inventaris		726.226.900
Rupa-rupa Aktiva		738.640.409
		9.740.214.120

¹²¹ Bahan presentasi dalam Rapat Dewan Komisioner LPS tanggal 18 Nopember 2007 pada saat LPS menetapkan tidak akan menyelamatkan PD BPR Bungbulang.

¹²² Data yang disajikan LPS dalam pertemuan dengan Komisi C DPRD Garut di LPS pada tanggal 14 Oktober 2010.

PASIVA		
Kewajiban Sgr Dpt Dibayar		
Tabungan		15.956.288
Deposito		1.324.823.458
Antar Bank Pasiva		10.151.100.000
Rupa-rupa Pasiva		90.000.000
Modal Disetor		238.203.829
Modal Sumb/Pinj/Laba Dithn		496.977.000
Cadangan Umum/Tujuan		124.369.500
Laba(Rugi) Tahun Lalu		482.413.260
Laba(Rugi) Tahun Berjalan		(1.746.334.663)
		(1.437.294.552)
		9.740.214.120

kondisi neraca di atas menggambarkan besarnya kerugian yang diderita oleh PD BPR Bungbulang yaitu lebih kurang satu koma empat triliun rupiah.

4.2. Kompetensi Lembaga Penjamin Simpanan Melakukan Pembubaran dan Likuidasi PD BPR Bungbulang.

4.2.1. Analisa Kewenangan LPS Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Dalam rangka pelaksanaan fungsi resolusi bank sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf b UU LPS, LPS melaksanakan serangkaian kegiatan perumusan, penetapan dan pelaksanaan penyelesaian bank gagal, baik yang ditengarai berdampak sistemik maupun non sistemik.

Pelaksanaan penanganan untuk bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik tidak ada kata lain bagi LPS selain menyelamatkan bank gagal tersebut, sedangkan untuk bank gagal yang tidak memiliki dampak sistemik, LPS memiliki opsi yaitu menyelamatkan atau tidak

menyelamatkan.¹²³ Tindakan menyelamatkan atau tidak menyelamatkan tersebut berlaku bagi seluruh bank peserta penjaminan LPS yang ditetapkan oleh LPP/Bank Indonesia sebagai bank gagal dan diserahkan penanganannya kepada LPS sesuai ketentuan perundang-undangan, baik bank berbentuk perseroan terbatas, koperasi maupun perusahaan daerah, sepanjang memenuhi kriteria Bank dan bentuk hukumnya serta menjalankan kegiatan usaha di wilayah Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 dan Pasal 8 ayat (1) UU LPS juncto Pasal 1 angka 2 dan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU Perbankan.

Pasal 1 angka 2 UU LPS:

“Bank adalah Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Perbankan.”

Pasal 8 ayat (1) UU LPS:

“Setiap Bank yang melakukan kegiatan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia wajib menjadi peserta Penjaminan”.

Pasal 1 angka 1 UU Perbankan:

“Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup orang banyak”.

Pasal 21 UU Perbankan:

- “(1) Bentuk badan hukum Bank Umum dapat berupa salah satu dari:*
- a. Perseroan Terbatas;*
 - b. Koperasi;*
 - c. Perusahaan Daerah.*
- (2) Bentuk badan hukum Bank Perkreditan Rakyat dapat berupa salah satu dari:*
- a. Perusahaan Daerah;*
 - b. Koperasi;*
 - c. Perseroan Terbatas’*

¹²³ Pasal 22 ayat (1) UU LPS

d. Bentuk lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”

Dalam hal suatu bank dinyatakan sebagai bank gagal oleh Bank Indonesia dan diserahkan penanganannya kepada LPS sesuai ketentuan Pasal 21 UU LPS, LPS tidak dapat menolak untuk menangani bank tersebut. Dalam konteks penanganan ini tidak dibedakan antara bank berbadan hukum Perseroan Terbatas, Koperasi maupun Perusahaan Daerah, sepanjang bank tersebut telah dinyatakan gagal dan diserahkan penanganannya kepada LPS oleh LPP atau Komite Koordinasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, LPS berwenang dan berkewajiban untuk menyelesaikan bank gagal yang diserahkan kepadanya, termasuk PD BPR Bungbulang yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia sebagai bank gagal yang tidak memiliki dampak sistemik.

Tindakan penyelesaian yang dapat ditempuh LPS adalah dengan cara menyelamatkan atau tidak menyelamatkan PD BPR Bungbulang. Dalam hal langkah penyelamatan yang akan dilakukan, UU LPS dalam Pasal 24 ayat (1) juncto Peraturan LPS No. 4/PLPS/2006 tentang penanganan bank gagal yang tidak berdampak sistemik mensyaratkan agar LPS melakukan penilaian atas:

- a. biaya penyelamatan, secara signifikan harus lebih kecil dari pada biaya tidak menyelamatkan;
- b. prospektus bank setelah diselamatkan masih baik.

Apabila biaya untuk menyelamatkan PD BPR Bungbulang secara signifikan lebih besar dari biaya tidak menyelamatkan dan bank tidak lagi

memiliki prospek usaha yang baik, pembuat undang-undang memberi ruang kepada LPS untuk tidak menyelamatkan PD BPR Bungbulang.¹²⁴

Proses pengambilan keputusan dilakukan dalam forum Rapat Dewan Komisiner, yang merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi di LPS. Forum RDK ini kemudian menjelma menjadi *legal entity* bagi LPS dalam pengambilan keputusan dari bank yang dicabut izin usahanya sebagai perwujudan dari amanat Pasal 6 ayat (2) UU LPS bahwa LPS mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS.

Penggunaan istilah RUPS dalam UU LPS memang lebih cenderung mempergunakan fitur Perseroan Terbatas, namun istilah ini dapat diterapkan secara mutatis mutandis terhadap forum pengambilan keputusan pada perusahaan daerah, yang mengenal istilah Rapat Pemegang Saham (RPS) untuk forum rapat pemegang saham *prioriteit* (Pemda) dan RUPS untuk forum rapat pemegang saham *prioriterit* dan biasa (Pemda dan subjek hukum perdata lain: perorangan/badan hukum). Namun pengambilalihan tidak berlaku terhadap wewenang pimpinan daerah yang menjadi atasan dari Pemerintah Daerah.

Terdapat hal khusus dalam proses pembubaran dan likuidasi PD BPR yang berada dalam wilayah hukum Propinsi Jawa barat, yaitu adanya *Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 25 Tahun 2000 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (PD.BPR dan PD.PK)* sebagaimana telah diubah

¹²⁴Dari 28. bank yang dicabut izin usahanya sejak LPS beroperasi pada bulan September 2005 sampai dengan bulan September 2010 (1 bank umum dan 27 BPR, dua diantaranya berbentuk PD BPR) hampir keseluruhan bank-bank tersebut tidak memenuhi kriteria untuk diselamatkan, berkenaan biaya untuk menyelamatkan secara signifikan lebih besar dari pada biaya tidak menyelamatkan dan bank-bank tersebut umumnya diliputi masalah *fraud* serta tidak memiliki prospek yang baik untuk beroperasi kembali setelah diselamatkan.

dengan *Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 14 Tahun 2006*, pada Pasal 58 Peraturan Daerah tersebut dinyatakan bahwa pembubaran PD.PK ditetapkan dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan pencabutan izin usaha, pembubaran dan likuidasi. Peraturan Daerah tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 32 tanggal 28 Agustus 2001, dalam Pasal 158 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 Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Rumusan Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur Propinsi Jawa Barat tersebut secara eksplisit dapat dikatakan sebagai wujud sikap penundukukan diri terhadap peraturan perundangan lain yang mengatur pembubaran badan hukum dan likuidasi. Peraturan perundangan yang ditunjuk dan berlaku pada saat itu adalah Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1999. Namun dengan berlakunya UU LPS, Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian prinsip legalitas yang dipergunakan dalam penyelesaian pencabutan izin usaha, pembubaran, dan likuidasi PD BPR dalam wilayah hukum Propinsi Jawa Barat termasuk PD BPR Bungbulang adalah UU LPS.

Selanjutnya mengacu pada penjelasan Pasal 29 UUPD dinyatakan bahwa pembubaran PD cukup diatur dalam Perda mengingat PD didirikan dengan Perda, dan untuk menciptakan bahwa kepentingan pihak ketiga cukup terjamin dengan adanya jaminan daerah. Dari penjelasan tersebut dapat ditafsirkan bahwa kata-kata "cukup diatur dengan Perda" dapat artikan bahwa apabila diatur dengan Undang-undang maka tingkatannya

akan lebih dari cukup. Demikian halnya dengan maksud pemberian jaminan terhadap pihak ketiga, akan lebih terjamin dengan adanya jaminan dari Undang-undang (UU LPS) yang notabene penjaminan diberikan oleh negara dibandingkan dengan Perda yang hanya dijamin oleh pemerintah daerah.

Dengan demikian cukup dasar dan alasan bagi LPS untuk membubarkan badan hukum dan melikuidasi PD BPR Bungbulang dengan mempergunakan kekuatan UU LPS.

4.2.2. Pendapat Ahli dan Konsultan Hukum

Dalam menyoal pembubaran badan hukum dan likuidasi PD BPR, beberapa ahli hukum dan konsultan hukum menyampaikan pendapatnya sebagai berikut:

1. Dr. Yunus Husein, SH, LL.M menyampaikan analisa hukum sebagai berikut¹²⁵:

1.1. Pencabutan Izin Usaha Bank

Proses dan prosedur pencabutan izin usaha bank oleh Bank Indonesia tidak berbeda antara Bank Umum dan BPR dengan bentuk hukum apapun dengan mengacu pada mekanisme Pasal 37 ayat (1) UU Perbankan, setelah berbagai tindakan yang dilakukan Bank Indonesia sesuai ketentuan Pasal tersebut tidak cukup untuk mengatasi kesulitan bank, dan kondisi bank dinilai dapat membahayakan sistem perbankan.

¹²⁵Yunus Husein, “Pembubaran Badan Hukum Bank Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah “ (Makalah disampaikan pada diskusi Kewenangan LPS Dalam Melakukan Pembubaran dan Likuidasi PD BPR”, Jakarta, 23 September 2008).

1.2. Pembubaran Badan Hukum BPR

Dengan melihat pada bentuk badan hukumnya, yaitu BPR berbentuk PT, Koperasi, dan Perusahaan Daerah, kewenangan LPS untuk membubarkan badan hukum bank tersebut adalah sebagai berikut:

a. Pembubaran badan hukum BPR berbadan hukum Perseroan Terbatas diatur dalam Pasal 142 (1) UU No. 40 Tahun 2007, antara sebagai berikut:

- 1) berdasarkan keputusan RUPS;
- 2) berdasarkan penetapan pengadilan;
- 3) karena dicabut izin usaha perseroan sehingga mewajibkan PT melakukan likuidasi sesuai ketentuan perundang-undangan.

LPS sesuai ketentuan Pasal 43 huruf d juncto Pasal 53 huruf a juncto Pasal 6 ayat (2) UU LPS dapat membubarkan badan hukum BPR PT untuk dan atas nama RUPS.

b. Pembubaran BPR berbadan hukum koperasi dilakukan menurut ketentuan Pasal 46 juncto Pasal 47 UU Koperasi No. 25 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1994 tentang pembubaran koperasi oleh Pemerintah, yaitu berdasarkan:

- 1) Keputusan Rapat Anggota;
- 2) Keputusan Pemerintah, apabila:
 - i. Terdapat bukti koperasi tidak memenuhi ketentuan UU Koperasi;
 - ii. Kegiatannya bertentangan dengan ketertiban umum/kesusilaan;
 - iii. Kelangsungan hidupnya tidak dapat diharapkan lagi.

LPS sesuai ketentuan Pasal 43 huruf d juncto Pasal 43 huruf a juncto Pasal 6 ayat (2) UU LPS dapat membubarkan badan hukum BPR Koperasi untuk dan atas nama Rapat Anggota.

- c. Mekanisme dan prosedur pembubaran BPR berbadan hukum Perusahaan Daerah (PD) berbeda dengan BPR PT dan BPR Koperasi. Menurut Pasal 29 UU Perusahaan Daerah No. 5 Tahun 1962 (UUPD, pembubaran badan hukum dan likuidasi BPR PD ditetapkan dengan Peraturan Daerah dari daerah yang mendirikan PD dan berlaku setelah mendapat pengesahan dari instansi atasan. Peraturan Daerah yang memuat penetapan pembubaran badan hukum PD merupakan peraturan publik, sedangkan keputusan LPS yang dilaksanakan berdasarkan UU LPS merupakan Keputusan Tata Usaha Negara. Apabila hal tersebut dipaksakan penerapannya akan menimbulkan *conflict of law* dengan UUPD juncto Peraturan Daerah. Untuk menerapkan kewenangan LPS tersebut, terdapat tiga prinsip hukum yang dapat diterapkan, yaitu:

1. Prinsip *lex posteriori derogat lex priori*, UU LPS yang lahir kemudian dapat mengalahkan keberlakuan atas UUPD yang lahir sebelumnya;
2. Prinsip Analogi, dimana PT dan PD adalah sama yaitu merupakan badan usaha yang terdiri dari kekayaan yang dipisahkan dari pemegang sahamnya;
3. Prinsip Persamaan Perlakuan. Kewenangan LPS untuk membubarkan dan melikuidasi BPR berbadan hukum PT dan Koperasi berdasarkan Pasal 43 huruf d juncto Pasal 43 huruf a juncto Pasal 6 ayat (2) UU LPS, dapat juga diterapkan pada BPR berbentuk PD.

Kewenangan LPS untuk membubarkan dan melikuidasi BPR PD dapat dilaksanakan dengan beberapa opsi dan catatan, yaitu:

1. LPS harus berani melakukan *administrative interpretation* bahwa PD juga tunduk pada UU LPS dan UU LPS meng-*override* UUPD. Namun demikian LPS perlu melakukan pendekatan kepada Kementerian Dalam Negeri guna tercapainya keseragaman pengaturan disetiap Pemda, dan untuk mempermudah pelaksanaan tugas LPS.
2. LPS dapat meminta kepada BPR PD untuk menyerahkan "Pernyataan Tunduk" pada mekanisme pengambilalihan kekuasaan pemegang saham BPR PD berdasarkan UU LPS, yang ditandatangani oleh seluruh pengurus dan pemegang saham BPR PD sebelum dilakukan pencabutan izin usaha BPR dan dilikuidasi.
3. LPS menetapkan pembubaran badan hukum BPR PD dan meminta penguatan kepada Kepala Daerah berupa Keputusan Kepala Daerah tentang pembubaran badan hukum BPR PD tersebut.

2. Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, M.H, selaku nara sumber lain menyatakan sependapat dengan analisa hukum yang disampaikan oleh Dr. Yunus Husein, SH, LL.M bahwa LPS berdasarkan UU LPS berwenang dan memiliki kekuatan hukum untuk melakukan pembubaran dan melikuidasi badan hukum BPR PD, dan menegaskan bahwa pernyataan penundukan diri terhadap mekanisme pengambilalihan kekuasaan RUPS dari pengurus dan pemegang saham BPR PD sangat diperlukan guna memperkuat posisi LPS dalam hukum acara.

3. Kantor Konsultan Hukum Assegaf Hamzah & Partners¹²⁶ dalam analisa hukumnya menyatakan bahwa LPS berdasarkan UU LPS berwenang untuk melakukan pembubaran badan hukum dan melikuidasi bank berbentuk PD, dengan argumentasi:¹²⁷
- Dalam hal suatu bank telah ditetapkan sebagai bank gagal, kemudian dicabut izin usahanya oleh Bank Indonesia dan diserahkan penanganannya kepada LPS, maka UU LPS, termasuk ketentuan dalam UU LPS yang mengatur mengenai pembubaran dan likuidasi bank gagal, berlaku terhadap bank tersebut;
 - Dalam rangka likuidasi bank gagal, termasuk likuidasi bank gagal berbentuk BPR dengan status PD, berdasarkan ketentuan Pasal 43 huruf a juncto Pasal 6 ayat (2) UU LPS, LPS mengambilalih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS. Selanjutnya dalam Pasal 43 huruf d UU LPS dinyatakan bahwa dalam rangka likuidasi bank gagal yang dicabut izin usahanya, LPS melakukan tindakan untuk memutuskan pembubaran badan hukum bank, membentuk tim likuidasi, dan menyatakan status bank sebagai bank dalam likuidasi.
 - Dengan adanya dua Undang-undang yang mengatur mengenai likuidasi, yaitu UU LPS dan UUPD, maka sudah sepatutnya berlaku asas *lex specialis derogat lex generalis*, sehingga UU LPS yang merupakan *lex specialis* dalam mengatur likuidasi bank sudah sepatutnya diutamakan penerapannya untuk mengatur likidasi BPR berbentuk Perusahaan Daerah.

¹²⁶Kantor Konsultan Hukum Assegaf Hamzah & Partners merupakan kantor konsultan hukum yang ditunjuk oleh LPS guna memberikan jasa konsultasi dibidang hukum terkait pelaksanaan tugas dan fungsi LPS.

¹²⁷Assegaf Hamzah & Partners, “Analisa Hukum Mengenai Pembubaran Badan Hukum PD BPR Cimahi dan PD BPR Gunung Halu” (Legal Memorandum, Jakarta, 17 Desember 2009).

4.3. Tindak Lanjut Pembubaran Badan Hukum PD Bank Perkreditan Rakyat Bungbulang

4.3.1. Pelaksanaan Likuidasi PD BPR Bungbulang

Sebagai tindak lanjut dari pencabutan izin usaha PD BPR Bungbulang, LPS berdasarkan kuasa Pasal 43 UU LPS menyelenggarakan Rapat Dewan Komisiner selaku RUPS guna memutuskan pembubaran badan hukum PD BPR Bungbulang, membentuk tim likuidasi, dan menyatakan status PD BPR Bungbulang sebagai Bank Dalam Likuidasi.

Dari 3 (tiga) PD BPR yang dicabut izin usahanya oleh Bank Indonesia dan diserahkan penanganannya kepada LPS, yaitu PD BPR Bungbulang, PD BPR Cimahi, dan PD BPR Gununghalu, pelaksanaan pembubaran badan hukum dan likuidasi atas PD BPR Bungbulang merupakan kasus pertama bagi LPS dalam menyelesaikan pembubaran dan likuidasi bank gagal berbentuk Perusahaan Daerah. LPS belum melakukan pembubaran dan likuidasi atas PD BPR Cimahi dan PD BPR Gununghalu, namun *berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 04 Tahun 2009 tanggal 2 April 2009*, kedua PD BPR tersebut dinyatakan bubar.

Pembubaran PD BPR Cimahi dan PD BPR Gununghalu berdasarkan Perda No. 04 Tahun 2009 sedikit banyak menimbulkan implikasi hukum terhadap proses likuidasi PD BPR Bungbulang, dalam arti ada ketidak selarasan dalam aplikasinya. Konsep penyelesaian likuidasi atas PD BPR Bungbulang dilakukan dengan menetapkan terlebih dahulu pembubaran badan hukum PD BPR Bungbulang oleh LPS selaku RUPS sesuai amanat Pasal 43 huruf d UU LPS. Perda Pembubaran oleh Pemda dilakukan sebagai bentuk penegasan atas proses pembubaran oleh LPS, sekaligus sebagai media untuk tindak lanjut penyelesaian secara

administratif seperti pengumuman dalam Lembaran Daerah dan penghapusan status badan hukum perusahaan daerah. Dengan terbitnya Perda No. 4 Tahun 2009 sebelum LPS mengambil langkah hukum RUPS pembubaran PD BPR Cimahi dan PD BPR Gununghalu menunjukkan inkonsistensi pelaksanaan Perda Propinsi Jawa Barat No. 14 Tahun 2006, yang mengamanatkan bahwa proses pembubaran badan hukum dan likuidasi PD BPR dilakukan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku incasu UU LPS.

Adapun pelaksanaan pengumuman pembubaran badan hukum PD BPR dalam Lembaran Daerah merupakan pengejawantahan dari Pasal 29 ayat (1) UU Perusahaan Daerah juncto Pasal 49 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa pembubaran Perusahaan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berlaku setelah mendapat pengesahan dari instansi atasan, dan pengundangannya dilakukan dalam Lembaran Daerah. Dengan adanya pengaturan khusus tersebut, pengumuman pembubaran badan hukum PD Bungbulang pada BNRI sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (1) huruf b UU LPS tidak dapat dilaksanakan. Ketentuan tersebut lebih mencerminkan untuk pembubaran badan hukum bank yang berbentuk perseroan terbatas.

Selain pengumuman dalam BNRI, Pasal 45 ayat (1) huruf a UU LPS juga mengamanatkan agar pembubaran PD BPR Bungbulang didaftarkan dalam daftar perusahaan. Pelaksanaan pendaftaran pembubaran badan hukum PD BPR Bungbulang (DL) dalam daftar perusahaan pada Sisminbakum Direktorat Administrasi Hukum Umum Departemen Kehakiman dan Ham tidak dapat terealisasi berkenaan badan hukum PD BPR Bungbulang sebagai perusahaan daerah tidak terdaftar dalam register Sisminbakum.

Kendala-kendala yang demikian seharusnya sudah menjadi bahan pemikiran dari pembuat UU LPS, sehingga implikasi hukum yang muncul dari tidak adanya aturan yang jelas dan tegas tidak membuat jalannya proses pembubaran dan likuidasi BPR khususnya PD BPR menjadi tersendat. Dengan tidak dapat dipenuhinya pengumuman pembubaran dalam Berita Negara/Lembaran Daerah maupun pencatatan dalam daftar perusahaan, berdampak pada tidak mengikat/berlakunya keputusan pembubaran BPR PD oleh LPS bagi pihak ketiga¹²⁸. Upaya bijak yang harus dilakukan adalah dengan melakukan koordinasi dan komunikasi dengan Pemda Garut dan Kementerian Dalam Negeri guna tercapainya kesamaan sudut pandang dan saling pengertian mengenai bagaimana proses administrasi dan publisitas pembubaran dan likuidasi PD BPR dapat diselenggarakan, dan secara hukum mengikat pihak-pihak yang berkepentingan. Bentuknya dapat berupa Nota Kesepahaman (*memorandum of understanding*).

Tim Likuidasi yang dibentuk LPS dapat dan berwenang menjual aset-aset BPR PD (DL) karena secara hukum aset-aset Pemda yang ditempatkan sebagai modal pada bank PD berstatus sebagai aset badan hukum bank PD yang bersangkutan, terpisah dari kekayaan daerah. Ketentuan mengenai barang milik daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 178 *Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah* pada ayat (2) dinyatakan "barang milik daerah dapat dihapuskan dari daftar inventaris barang daerah untuk dijual, dihibahkan, dan/atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Dengan status sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan sesuai ketentuan Pasal 7 UUPD, maka status kekayaan Pemda sebagai modal bank PD

¹²⁸ Lihat Pasal 148 ayat (1) UUPD

seharusnya dikeluarkan dalam daftar inventaris maupun neraca daerah. Penjelasan Pasal 7 UUPD menghendaki agar perusahaan daerah dalam kedudukannya sebagai badan hukum, harus mempunyai kekayaan sendiri terlepas dari pada kekayaan umum Daerah dan dengan demikian dapat dipelihara terlepas dari pengaruh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

4.3.2. Pengalihan Aset dan Kewajiban Bank Perkreditan Rakyat Bungbulang (DL) kepada Pemerintah Garut Melalui Transaksi *Purchase and Assumption*

Dari dua pilihan cara likuidasi sesuai Pasal 53 UU LPS, dijabari kemungkinan dilakukannya opsi pengalihan aset dan kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) kepada pihak lain secara paket (*bulk*) berdasarkan persetujuan LPS. Menurut penulis, tafsir dari pengalihan aset dan kewajiban bank dalam satu paket disini dapat berupa:

- a. penjualan aset dan pengalihan kewajiban bank dalam satu paket secara keseluruhan;
- b. penjualan aset dan pengalihan kewajiban bank dalam beberapa paket (parsial). Masing-masing paket terdiri atas aset dan kewajiban, dan bukan dalam pengertian aset dan kewajiban secara terpisah (*cherry picking*), karena ketentuan Pasal 53 huruf b UU LPS menyatakan “dan”, yang berarti kedua-duanya.

Sementara pengertian “pihak lain” sebagai penerima pengalihan, UU LPS tidak menjelaskan lebih lanjut apa dan siapa yang dimaksud dengan pihak lain tersebut, apakah berupa badan hukum berbentuk bank atau badan hukum lain atau perorangan. Secara teoritis kedua-keduanya dapat menerima pengalihan. Sedangkan kata persetujuan LPS bermakna

bahwa yang melaksanakan penjualan aset dan pengalihan kewajiban adalah bukan LPS melainkan tim likuidasi.

Konsep penjualan aset dan pengalihan kewajiban bank atau transaksi *Purchase and Assumption* (P&A) yang dilakukan LPS terhadap PD BPR Bungbulang adalah sebagaimana tafsir pada huruf a di atas, yaitu pihak penerima pengalihan menerima seluruh aset dan seluruh kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) dalam satu paket (tanpa dasar perimbangan antara jumlah aset dan jumlah kewajiban, seluruhnya dialihkan). Pihak penerima pengalihan kemudian menyelesaikan seluruh kewajiban bank yang dialihkan kepada para krediturnya, termasuk nasabah. Proses likuidasi dapat diakhiri oleh LPS dan dibubarkannya badan hukum bank. Konsep pengalihan ini agak berbeda dengan P&A yang diterapkan oleh FDIC. FDIC sebagai kurator, menjual aset bank insolven kepada pihak lain, dan pihak lain tersebut mengambilalih seluruh kewajiban bank *insolven* kepada nasabah penyimpan dan kemudian melanjutkan kegiatan usaha bank insolven tanpa tenggang waktu. FDIC selaku perusahaan membeli sisa aset (aset bermasalah) yang tidak dibeli oleh pihak lain, untuk kemudian dijual kembali guna mengurangi kerugian dana asuransi.¹²⁹ Aset dan kewajiban yang dijual oleh FDIC dapat dilakukan secara parsial, yang berarti terjadi proses pemilihan dan pemilahan atas kelayakan aset dan kewajiban yang akan dialihkan. Pihak pembeli atau yang menerima pengalihan biasanya adalah bank (bank sehat.

Kelebihan penerapan model P&A dengan cara menjual seluruh aset dan mengalihkan seluruh kewajiban secara paket atau dalam satu paket yaitu memungkinkan terjadinya percepatan proses likuidasi dan menjangkau lebih banyak kewajiban bank kepada nasabah/kreditur yang dibayarkan, karena pelaksanaan pengalihan ini tentunya dipersyaratkan

¹²⁹Zulkarnaen Sitompul, op.cit., hal.349.

adanya kemampuan penerima pengalihan untuk menyelesaikan seluruh kewajiban bank. LPS/Tim Likuidasi dapat secepatnya mengakhiri proses likuidasi karena aset dan kewajiban yang dikelola sudah tidak ada lagi (nol/nihil). Namun konsep ini memiliki kelemahan, antara lain yaitu:

- 1) Sulitnya mendapatkan pembeli atau pihak yang bersedia menerima pengalihan, karena pada umumnya nilai aset yang jual tidak sebanding (lebih rendah) dari nilai kewajiban yang dialihkan. Kalaupun ada, pihak tersebut umumnya memiliki pertimbangan *non economis* atau terdapatnya *historical responsibilty* atas bank, seperti pemegang saham;
- 2) Nasabah tidak cukup terlindungi apabila pihak penerima pengalihan tidak memenuhi komitmennya dengan baik dan benar. LPS/Tim Likuidasi harus dapat memastikan kredibilitas dan akuntabilitas pihak yang akan menerima pengalihan, mengingat apa yang menjadi kewajiban pihak tersebut jauh lebih besar dari apa yang akan diperolehnya dari aset bank.

Konsep penyelesaian dengan cara pengalihan ini lebih *feasable* untuk bank-bank berbentuk Perusahaan Daerah atau bank-bank BUMN/BUMD dimana pemegang sahamnya adalah Pemerintah RI/Pemerintah Daerah. Alasan pengambilalihan tidak semata-mata didasarkan pada pertimbangan bisnis, akan tetapi lebih fokus pada misi perlindungan kepentingan publik, menjaga kepercayaan dan pencitraan yang baik terhadap pemerintah daerah selaku pemegang saham PD sekaligus pemenuhan amanat UU PD yakni pemberian jaminan perlindungan kepada masyarakat/nasabah.

Dalam konteks penyelesaian likuidasi PD BPR Bungbulang, pilihan penyelesaian melalui cara pengalihan seluruh aset dan kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) dalam satu paket kepada Pemda Garut secara

teknis dapat mempercepat proses likuidasi oleh LPS, juga merupakan wujud tanggung jawab Pemda Garut selaku pemegang saham terhadap perlindungan hak seluruh nasabah PD BPR Bungbulang. Pemda Garut memiliki tanggung jawab untuk menyelesaikan kewajiban bank yang dimilikinya kepada nasabah, dan selaku otoritas pemerintahan daerah, Pemda Garut berkepentingan untuk menciptakan/menjaga stabilitas perekonomian dan keamanan daerah, membangun dan memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah Daerah dan kepada PD BPR yang dimiliki Pemda Garut, menciptakan rasa aman bagi para nasabah/deposan, serta menggerakkan kembali roda perekonomian masyarakat Bungbulang dan sekitarnya yang sempat terganggu.¹³⁰

Terdapat dua skenario/konsep penyelesaian yang diusulkan Pemda Garut, yaitu:

1. Pengambilalihan dilakukan dengan menggunakan perantara (*vehicle*), yakni dengan cara:
 - a. Pemda Garut akan melakukan kerja sama dengan Koperasi BMT Syariah Al Furqon, suatu Lembaga Keuangan Non Bank (LKBB) yang akan melakukan dan menerima pengalihan, termasuk pembayaran kewajiban bank kepada nasabah/kreditur. Tanggung jawab pelaksanaan berada pada Pemda Garut;
 - b. Pengambilalihan dilakukan melalui PD BPR Cisewu, salah satu PD BPR yang dimiliki Pemda Garut dengan katagori sehat, dimana Pemda telah mengalokasikan penyertaan modal dalam rangka pengalihan aset dan kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) pada tahun anggaran 2008 kepada PD BPR Cisewu yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Garut No. 13 tahun 2008

¹³⁰Selaras dengan surat Sekretaris Daerah Kabupaten Garut kepada LPS No. 584.3/1889/Perek tanggal 17 Nopember 2008 tentang Permohonan Persetujuan Pengalihan Aset dan Kewajiban PD BPR Bungbulang (DL).

tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada PD BPR, PD BPR LPK dan PD PK dan Keputusan Bupati Garut No. 584.3/Kep.241-Perek/2008 tentang Penetapan Besar Penyertaan Modal Kabupaten Garut pada PD BPR, PD BPR LPK dan PD PK tahun anggaran 2008. Penyertaan modal tersebut bertujuan untuk memperkuat permodalan bank dan modal kerja PD BPR Cisewu, sehingga apabila dikemudian hari PD BPR Cisewu ditunjuk oleh Pemerintah Daerah Garut untuk melanjutkan mengelola aset dan kewajiban PD BPR Bungbulang (DL), PD BPR Cisewu telah memiliki modal kerja yang diproyeksikan mampu memback-up pengalihan tersebut.¹³¹

2. Pengambilalihan dilakukan langsung oleh Pemda Garut selaku pemegang saham berdasarkan suatu perjanjian pengalihan.

Terhadap skenario pengalihan pertama, LPS seharusnya tidak dalam posisi melakukan penilaian (*valuation*) atas kompetensi Pemda Garut dan atau pihak lain yang dilibatkan dalam proses pengalihan, karena merupakan domein institusi publik lain, namun harus dapat diyakini tidak terjadi pengalihan risiko dan tanggung jawab yang tidak seharusnya kepada LPS. Untuk itu harus ada jaminan dari Pemda Garut atas proses dan implikasi hukum yang mungkin terjadi selama maupun setelah pengalihan.

Apabila pihak lain yang ditunjuk oleh Pemda Garut adalah bank, maka dibutuhkan adanya persetujuan dari Bank Indonesia selaku otoritas pengawasan perbankan. Atas usulan penyelesaian pengambilalihan melalui PD BPR Cisewu, Bank Indonesia menyatakan keberatan jika hal tersebut

¹³¹Business Plan Pengalihan Aset dan Kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) yang disampaikan Pemda Garut kepada LPS tanggal 17 Nopember 2008.

dilakukan karena aset yang dimiliki PD BPR Bungbulang (DL) memiliki risiko dan kompleksitas legal yang tinggi sehingga dikhawatirkan akan mengganggu performa PD BPR Cisewu yang berstatus sehat. Selain itu, PD BPR Cisewu tidak didukung oleh sumber daya yang memadai.

Alternatif penyelesaian yang *aplicable* untuk dilakukan adalah Pemda Garut sendiri yang akan melakukan pengambilalihan. Dalam kaitan ini, Pemda Garut harus dapat memastikan bahwa dirinya berwenang dan berkemampuan melakukan pengambilalihan sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Dari sisi kedudukannya sebagai pemegang saham, Pemda Garut memiliki tanggung jawab atas penyelesaian kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) kepada para nasabah/ krediturnya, termasuk LPS. Tanggung jawab tersebut tercermin dari telah disampaikannya surat pernyataan dari pemegang saham dalam rangka kepesertaan dalam program penjaminan LPS bahwa secara pribadi, Pemda bersedia bertanggung jawab atas kelalaian dan/atau perbuatan yang melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian atau membahayakan kelangsungan usaha bank.¹³² Pribadi disini tentunya adalah Gubernur/Bupati (plus DPRD) sebagai representasi dari pemegang saham perusahaan daerah. Bentuk tanggung jawab yang dapat dimunculkan diantaranya adalah berupa pengambilalihan aset dan kewajiban Bank Dalam Likuidasi dari LPS/Tim Likuidasi untuk diselesaikan lebih lanjut.

Untuk merealisasi pengalihan tersebut, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pemda Garut, antara lain yaitu:¹³³

1. Adanya jaminan/komitmen dari Pemda Garut untuk melaksanakan proses penyelesaian atas seluruh aset dan kewajiban PD BPR

¹³² Lihat Pasal 9 huruf a angka 4).iii UU LPS.

¹³³ Surat LPS kepada Wakil Bupati Garut No. S.019/DKRB/I/2009 tanggal 21 Januari 2009 tentang Pengalihan Aset dan Kewajiban PD BPR Bungbulang (DL)

- Bungbulang secara tuntas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tidak merugikan nasabah;
2. Pemda Garut telah melaksanakan semua yang disyaratkan oleh peraturan perundangan yang berlaku untuk dapat menerima pengalihan aset dan kewajiban PD BPR Bungbulang (DL). Dalam hal ini penilaian atas kompetensi Pemda Garut dalam melakukan pengambilalihan diserahkan kepada Pemda Garut.
 3. Adanya persetujuan dari DPRD Garut atas rencana pengalihan dan tersedianya anggaran untuk mendukung penyelesaian seluruh hak dan kewajiban nasabah;
 4. Tidak menghilangkan kasus penyalahgunaan Diterbitkannya Perda pembubaran badan hukum PD BPR Bungbulang (DL) guna pemenuhan syarat administratif penempatan dalam Lembaran Daerah;
 5. Tidak mengoperasionalkan kembali PD BPR Bungbulang (DL).
 6. Menuangkan perjanjian pengalihan dalam suatu akta notariil atau akta notaris.

Pelaksanaan likuidasi melalui metode P&A tersebut tidak berlangsung mulus. Butir-butir kesepakatan yang telah dicapai tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh Pemda Garut terutama dari sisi kompetensi (dukungan politis dan hukum) dan ketersediaan dana. Dari sisi dana terjadi perubahan kondisi dimana dana yang sedianya dialokasikan untuk pengambilalihan PD BPR Bungbulang telah dipergunakan untuk kegiatan lain yang dinilai lebih strategis, termasuk restruktursasi, merger dan konsolidasi PD BPR milik Pemda Garut yang masih beroperasi. Pemda Garut menyatakan tidak mampu meneruskan rencana pengalihan tersebut. Menurut pengamatan Penulis, tampaknya pihak Pemda Garut mengalami keraguan dalam mencari dasar legalitas untuk menerima dan menyelesaikan segala permasalahan hukum (*fraud*) yang terjadi pada PD BPR Bungbulang (DL) sebelum pencabutan izin usaha, dan

pertanggungjawaban hukum atas dana pengalihan yang akan dikeluarkan, mengingat kerugian yang diderita PD BPR Bungbulang (DL) kental dengan nuansa *fraud* yang diduga dilakukan oleh pengurus bank, yang notabene merupakan pegawai atau pihak yang ditunjuk oleh Pemda.

Perubahan rencana penyelesaian melalui transaksi P&A tersebut memaksa LPS untuk melanjutkan proses likuidasi dengan cara pencairan atau penjualan aset bank dan penagih piutang bank kepada para debitur, untuk selanjutnya dilakukan pembayaran kepada para kreditur, termasuk LPS sebagai kreditur utama.¹³⁴

Dalam pertemuan dengan LPS pada bulan Oktober 2010 di kantor LPS¹³⁵, Komisi C DPRD Garut sepakat untuk merekonstruksi penyelesaian likuidasi PD BPR Bungbulang berdasarkan ketentuan Pasal 53 huruf a UU LPS, dimana pelaksanaan likuidasi oleh tim likidasi dapat segera dilaksanakan dan dituntaskan/diakhiri dengan melakukan pembayaran kepada para kreditur dengan mempergunakan dana tunai yang ada yang berhasil dihimpun oleh tim likidasi sesuai tata urutan yang diatur dalam Pasal 54 ayat (1) UU LPS. Apabila pembayaran dengan mempergunakan dana tunai yang ada tersebut tidak atau belum cukup untuk menutup seluruh kewajiban bank, Komisi C DPRD Garut akan mengupayakan agar Pemda Garut menyediakan dana tambahan guna menutup kekurangan tersebut dalam mata anggaran dan belanja Pemda Garut.

Rekontruksi penyelesaian yang demikian tidak mudah dilaksanakan, karena:

¹³⁴ Pasal 53 huruf a UU LPS

¹³⁵ Tertuang dalam Risalah Pertemuan tanggal 14 Oktober 2010.

1. Dana tunai yang tersedia pada PD BPR Bungbulang per 11 Oktober 2010 sebesar Rp 1.111.023.792,-¹³⁶ tidak cukup untuk menutup seluruh kewajiban bank kepada nasabah/kreditur, baik kepada LPS maupun nasabah yang simpanannya dinyatakan tidak layak dibayar oleh LPS serta kreditur lainnya (termasuk nasabah yang menyimpan dananya pada masa CDO, yang oleh Bank Indonesia dinyatakan seharusnya tidak dicatat dalam neraca bank) sebesar Rp 11.635.926.733,-, yang terdiri dari¹³⁷:
 - Simpanan layak dibayar sebesar Rp 176.764.119,- (2.653 rekening);
 - Simpanan tidak layak dibayar sebesar Rp 4.808.771.912,- (1.203 rekening); dan
 - Simpanan yang dihimpun dalam masa CDO sebesar Rp 6.650.390.702,- (3.212 rekening).

Apabila pemenuhannya dilakukan dengan cara injeksi dana oleh Pemda Garut, tentunya akan membutuhkan waktu yang relatif cukup lama karena harus disusun rencana anggarannya terlebih dahulu, untuk kemudian dituangkan dalam Peraturan Daerah untuk pembiayaan kegiatan tersebut. Proses likuidasi tidak dapat segera diakhiri oleh LPS/tim likuidasi.
2. Secara normatif akan berbenturan dengan konsep penyelesaian likuidasi dalam:
 - Pasal 53 huruf a UU LPS bahwa pembayaran (penyelesaian) kewajiban bank kepada kreditur dilakukan dari hasil

¹³⁶Data yang disajikan LPS dalam pertemuan dengan Komisi C DPRD Garut pada tanggal 14 Oktober 2010 di LPS. Dana tersebut merupakan selisih antara dana yang ada pada saat penutupan bank per tanggal 20 Nopember 2007 dengan dana yang berhasil dihimpun tim likuidasi dengan total sebesar Rp 1.212.243.792,- dikurangi dengan pencadangan biaya likuidasi untuk bulan Oktober dan Nopember 2010 sebesar Rp 101.220.000,-

¹³⁷Hasil rekonsiliasi dan verifikasi simpanan nasabah PD BPR Bungbulang yang dilakukan LPS sesuai ketentuan Pasal 16 ayat (3) UU LPS, yaitu LPS wajib menentukan simpanan yang layak dibayar, setelah melakukan rekonsiliasi dan verifikasi atas data nasabah dan informasi lain yang diperlukan per tanggal pencabutan izin usaha.

pencairan/penjualan aset dan atau penagihan piutang kepada debitur.

- Pasal 54 ayat (5) UU LPS bahwa tanggung jawab pemegang saham untuk menutup sisa kewajiban bank dilakukan setelah seluruh aset bank telah habis dicairkan/dijual dalam proses likuidasi. Artinya kewajiban itu muncul setelah seluruh aset bank telah habis terjual namun hasilnya tidak cukup untuk membayar seluruh kewajiban bank.

Penyelesaian yang demikian secara teknis memang akan dapat mempercepat proses likuidasi dengan tanpa harus menunggu pencairan/penjualan terhadap seluruh aset dan atau piutang bank, yang sangat mungkin hasilnya tidak akan dapat menutup seluruh kewajiban bank. Namun dalam pelaksanaannya akan menghadapi kendala ekonomis-yuridis manakala Pemda dan DPRD Garut harus mempersiapkan dana tambahan untuk menutup dana tunai yang tersedia, karena kembali kepada keadaan awal bahwa seluruh pembayaran yang akan dilakukan kepada para kreditur meliputi pula kewajiban bank yang lahir dari *fraud* yang dilakukan oleh jajaran manajemen PD BPR Bungbulang (DL) yang jumlahnya cukup besar. Dan hal ini merupakan salah satu hambatan tidak terlaksananya konsep penyelesaian likuidasi dengan cara P&A.

4.3.3. Mekanisme Pelaksanaan Pengalihan Aset dan Kewajiban Dengan Akta Notaris

Untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas tindakan pengalihan aset dan kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) dari Tim Likuidasi kepada Pemda Garut dibutuhkan alat bukti yang otentik mengenai proses pengalihan tersebut. Akta Notaris merupakan sarana yang

feasible untuk melegalisasi kesepakatan pengalihan tersebut, karena merupakan suatu tindakan hukum yang bersifat keperdataan

Pada awal proses pembahasan, Pemda Garut menawarkan opsi untuk mempergunakan ketentuan dalam *Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah* sebagai dasar hukum pengalihan. Namun apabila PP tersebut menjadi dasar pengalihan, akan terkendala secara yuridis maupun implementasinya. Pasal 13 ayat (1) PP tersebut menyatakan hasil kerja sama yang dibuat oleh dan antara Kepala Daerah (Gubernur/Bupati) dengan Pihak Ketiga (perusahaan swasta/lembaga didalam negeri yang berbadan hukum) adalah berupa uang, surat berharga dan aset, atau non material berupa keuntungan. Selanjutnya pada ayat (2) dan (3) Pasal tersebut dinyatakan, apabila hasil kerja sama daerah tersebut berupa uang, harus disetor ke kas daerah sebagai pendapatan daerah, sedangkan apabila hasilnya berupa barang, harus dicatat sebagai aset pada pemerintah daerah. Dalam kondisi demikian, ruang gerak Pemda Garut dalam penyelesaian kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) kepada nasabah dan krediturnya akan terkendala. Karenanya konsepsi perjanjian pengalihan tidak tepat jika mempergunakan mekanisme kerja sama daerah berdasarkan PP No. 50 Tahun 2007.

Mekanisme pengalihan dengan akta notaris akan dituangkan dalam 2 akta, yaitu:

1. Akta Pengalihan Aset dan Kewajiban, yang berisi pengalihan seluruh aset dan kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) kepada Pemda Garut, setelah diselesaikan seluruh biaya klaim penjaminan simpanan nasabah yang telah dibayarkan oleh LPS dan biaya likuidasi yang telah maupun yang akan muncul dalam proses pengakhiran likidasi oleh Tim Likuidasi sesuai Pasal 56 UU LPS yaitu biaya terkait pengumuman dalam Lembaran Daerah dan surat kabar;

2. Akta Pengalihan Hak dan Wewenang, yang berisi pengalihan hak dan wewenang atas aset dan kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) dari Tim Likuidasi kepada Pemda Garut untuk diselesaikan lebih lanjut dalam rangka pemberesan, antara lain namun tidak terbatas pada:
 - a. memberitahukan pemindahan hak dan wewenang pemberesan secara resmi atau dengan jalan lain kepada pihak yang berkepentingan;
 - b. menerima pembayaran terhadap hak PD BPR Bungbulang (DL);
 - c. melakukan pembayaran terhadap kewajiban PD BPR Bungbulang (DL);
 - d. menjual aset;
 - e. menerbitkan surat roya jika diperlukan; serta
 - f. memuat pernyataan, antara lain:
 - 1) Pemda Garut akan melepaskan LPS dan Tim Likuidasi dari tanggung jawab hukum dan tidak menuntut LPS dan Tim Likuidasi apabila dikemudian hari timbul permasalahan yang terkait dengan pengalihan seluruh aset dan kewajiban PD BPR Bungbulang (DL).
 - 2) Pemda garut akan bertanggung jawab dan bersedia menanggung risiko terhadap aset dan kewajiban yang dialihkan, serta pelaksanaannya sepenuhnya menjadi tanggung jawab dan risiko Pemda Garut.
 - 3) Memastikan ketersediaan dana untuk proses pengalihan.

4.3.4 Audit Investigatif Terhadap Penyimpangan di Bidang Perbankan Pada PD BPR Bungbulang (DL)

Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu penyebab suatu bank dicabut izin usahanya dan dilikuidasi adalah adanya penyimpangan di

bidang perbankan (tindak pidana perbankan) maupun tindak pidana pencucian uang (*money laundring*) yang diduga dilakukan oleh kalangan internal bank, seperti pemegang saham, direksi, karyawan, dan pihak terafiliasi, bahkan seluruh bank yang ditangani LPS baik yang diselamatkan (PT Bank Century, Tbk kini PT Bank Mutiara, Tbk) maupun yang tidak diselamatkan, unsur adanya *fraud* menjadi sangat dominan (walaupun alasan tersebut bukan semata yang menjadikan suatu bank ditetapkan menjadi bank gagal). Apapun modus operandinya, sebenarnya hanya ada dua jenis kejahatan perbankan, yaitu dalam bentuk *error mission* dan *error comission*. Bentuk *error mission* berupa pelanggaran terhadap suatu ketentuan berupa sistem dan prosedur yang seharusnya dipatuhi tetapi tidak dilaksanakan, sedangkan bentuk *error comission* berupa pelanggaran dalam bentuk melaksanakan sesuatu yang seharusnya tidak boleh, tetapi karena tidak tertulis dalam sistem dan prosedur tetap saja dilakukan.¹³⁸ Tindakan pelanggaran (*fraud*) tersebut pada akhirnya berimplikasi pada timbulnya kerugian material yang dialami bank, baik karena berkurangnya aset maupun bertambahnya kewajiban bank, serta kerugian bagi nasabah karena dana yang disetorkan nasabah tidak masuk dalam pembukuan bank, sehingga tidak tercatat sebagai populasi kewajiban bank dan tidak dibayarkan penjaminannya oleh LPS.

Upaya untuk mengungkap adanya *fraud* maupun kerugian yang ditimbulkan serta dampaknya terhadap simpanan nasabah, LPS sebagai otoritas di bidang penjaminan simpanan, dalam rangka menetapkan dan menjalankan kebijakan penjaminan simpanan dan penanganan bank gagal, serta memiliki cukup akses dan data mengenai dugaan adanya penyimpangan di bidang perbankan maupun pelanggaran ketentuan perundangan lainnya dari bank yang dicabut izin usaha berwenang untuk

¹³⁸ Krisna Wijaya, "Analisis Krisis Perbankan Nasional, Catatan Kolom Demi Kolom", Kompas Media Nusantara, 2000, hal. 38.

melakukan segala tindakan yang patut dan perlu dilakukan, termasuk melakukan audit investigatif terhadap bank-bank yang dicabut izin usahanya.

Audit investigatif merupakan salah satu sarana (*vehicle*) untuk memperoleh bukti adanya dugaan pelanggaran terhadap ketentuan perbankan, guna diselesaikan lebih lanjut secara hukum baik perdata maupun pidana. Ketentuan yang acapkali dilanggar pada umumnya adalah Pasal 46, Pasal 49, dan Pasal 50 UU Perbankan, dan peraturan Bank Indonesia tentang pembatasan bidang usaha bank terutama larangan penghimpunan dan penyaluran dana baru selama masa pengawasan khusus (CDO).

Dalam melaksanakan audit investigatif, berdasarkan Pasal 90 ayat (1) juncto Pasal 6 ayat (1) huruf g UU LPS dan penjelasannya, LPS dapat melakukan kerja sama dengan lembaga pemerintah atau pihak lain yang diperlukan guna memperoleh keterangan dari pihak yang terlibat atau patut diduga terlibat atau mengetahui kegiatan yang merugikan bank. Dalam hal ini LPS menunjuk dan/atau menugaskan institusi pemerintah di bidang audit yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan audit investigatif guna kepentingan dan/atau atas nama LPS.¹³⁹

Kendala terbesar yang dihadapi Tim Audit BPKP dalam melaksanakan audit investigatif terhadap PD BPR Bungbulang (DL) adalah kondisi keamanan Kabupaten Bungbulang yang kurang kondusif berkenaan adanya reaksi masyarakat (nasabah) yang berlebihan sebagai akibat tidak dijaminnya simpanan mereka dalam program penjaminan LPS sebagai akibat *fraud* yang diduga dilakukan oleh pengurus dan karyawan

¹³⁹Bentuk kerja sama tersebut tertuang dalam Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara LPS dan BPKP No. MoU.001/DK-LPS/VI/2007-MoU-779K/D5/2007 tanggal 21 Juni 2007.

PD BPR Bungbulang dan pelanggaran terhadap ketentuan penghimpunan dana dalam masa CDO.¹⁴⁰ Upaya memindahkan dokumen-dokumen bank dari Bungbulang ke Bandung Jawa Barat dilakukan guna memperlancar jalannya audit, namun upaya tersebut tidak dapat direalisasi dengan baik walaupun LPS telah melakukan koordinasi dengan Polda Jawa Barat untuk mengamankan proses pemindahan tersebut. Kegiatan audit investigatif ini perlu dilakukan guna menguatkan bukti-bukti yang ada dalam rangka penuntutan hukum kepada pihak-pihak yang diduga telah menyebabkan PD BPR Bungbulang menjadi bank gagal dan mengalami kerugian.

4.3.5. Penegakan Hukum (*Law Enforcement*)

Dari berbagai kasus penutupan bank yang ditangani LPS, Tindakan melaporkan dugaan adanya tindak pidana perbankan maupun tindak pidana lainnya seperti *money laundering* kepada aparat penegak hukum maupun gugatan perdata ke pengadilan kepada pihak-pihak yang bertanggung jawab yang menyebabkan bank menjadi bank gagal dan mengalami kerugian merupakan bentuk *law enforcement* yang harus dilakukan LPS, guna menekan *moral hazard* sekaligus meminimalkan jumlah kerugian yang diderita bank dalam likuidasi serta memaksimalkan *recovery* klaim penjaminan yang dikeluarkan LPS.

Dalam rangka *law enforcement* tersebut, perlu dibentuk jalinan kerja sama dengan berbagai pihak yang berkompeten, seperti Bank Indonesia, Kepolisian, Kejaksaan, KPK, PPATK, dan instansi/lembaga lain yang terkait dengan peran dan fungsi LPS.

¹⁴⁰LPS belum menetapkan menetapkan simpanan tersebut sebagai layak atau tidak layak bayar, karena Bank Indonesia berpandangan dana yang dihimpun dalam masa CDO tidak selayaknya dimasukkan dalam necara. Jadi belum dimunculkan sebagai kewajiban bank.

Bentuk kerja sama yang telah dihasilkan dan sedang diupayakan oleh LPS antara lain adalah:¹⁴¹

1. Penandatanganan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara LPS dengan Bank Indonesia pada tahun 2009, yang tertuang dalam SKB No. 11/55/Kep.GBI/2009-Kep.026/DK/X/2009 tanggal 22 Oktober 2009 dalam rangka koordinasi dan pertukaran data dan informasi, termasuk didalamnya memuat kegiatan koordinasi untuk menindaklanjuti penanganan dugaan tindak pidana perbankan yang terjadi pada bank, baik yang ditemukan oleh Bank Indonesia sebelum bank dicabut izin usahanya maupun oleh LPS setelah bank dicabut izin usahanya.
2. Penandatanganan kerja sama dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, tertuang dalam Nota Kesepahaman No. MoU.001/DK/XI/2009-NK-21/1.02/PPATK/11/2009 tanggal 17 Nopember 2009.
3. Penjajakan pembuatan dan penandatanganan Nota Kesepahaman dengan Kepolisian Negera Republik Indonesia dalam rangka penanganan dugaan tindak pidana perbankan dan *money laundering* pada bank yang dicabut izin usahanya.

Dengan adanya kerja sama dan kesepahaman tersebut, LPS dapat melakukan tukar menukar informasi dengan PPATK dan melaporkan dugaan tindak pidana pada bank yang dicabut izin usahanya berdasarkan hasil audit investigatif yang dilakukan BPKP melalui Bank Indonesia, untuk dilakukan analisa dan pembahasan bersama guna diproses lebih lanjut secara hukum dalam forum SKB antara Bank Indonesia, Kejaksaan dan Kepolisian. Langkah membawa pelaporan dugaan tindak pidana perbankan melalui jalur SKB BI-Kejaksaan-Kepolisian dipandang lebih

¹⁴¹ Data diperoleh dari laporan kegiatan LPS yang disampaikan kepada Pemerintah dan DPR.

efektif dan efisien dibandingkan apabila LPS harus melaporkan langsung kepada pihak Kepolisian.

Untuk mendukung efektifitas pelaksanaan penegakan hukum, LPS perlu dan senantiasa harus berkoordinasi dengan pihak terkait guna meminta dilakukannya pencegahan bepergian ke luar negeri kepada mereka yang bertanggung jawab dan diduga telah melakukan pelanggaran hukum yang menyebabkan kerugian bagi bank dan LPS, antara lain kepada Menteri Keuangan dalam kaitannya dengan piutang negara dan Kepolisian dalam kaitannya dengan proses hukum menyangkut dugaan tindak pidana.

Dengan belum dapat dilaksanakannya kegiatan audit investigatif terhadap PD BPR Bungbulang (DL) oleh LPS sebagaimana diuraikan di atas, penelusuran atas bukti-bukti tindak pidana perbankan pada PD BPR Bungbulang (DL) dilakukan berdasarkan hasil investigasi yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Sedangkan permasalahan pengumpulan bukti-bukti untuk mengajukan gugatan perdata kepada pihak-pihak yang merugikan bank tidak tergantung kepada hasil audit investigatif. Data dan informasi yang diperoleh LPS selama menangani/melikuidasi PD BPR Bungbulang (DL) seharusnya sudah cukup untuk melakukan gugatan perdata ke pengadilan. Hasil audit diperlukan guna memperkuat kasus posisi dan alat-bukti yang ada karena dihasilkan dari suatu proses pendalaman yang terjaga akuntabilitasnya, dan dilakukan oleh pihak atau instansi yang memiliki keahlian serta kompetensi dibidang audit, sehingga hasilnya diharapkan mampu menutup atau sekurang-kurangnya meminimalkan kerugian yang diderita bank, yang pada akhirnya berujung pada kerugian bagi LPS karena aset bank tidak cukup untuk menutup seluruh biaya yang telah dikeluarkan LPS dalam program penjaminan simpanan maupun biaya likuidasi. Pihak-pihak yang telah melakukan *fraud* dan melahirkan kerugian bagi bank harus mempertanggungjawabkan perbuatannya, yaitu

dipenjarakan dan disita aset-aset yang dimilikinya maupun yang diduga dihasilkan dari kejahatan yang dilakukan (tipibank dan atau *money laundering*/TPPU) guna mengganti seluruh kerugian bank maupun keuangan negara yang dikucurkan LPS dalam penanganan bank. Membiarkan mereka bebas berkeliaran tanpa dikenakan pertanggungjawaban hukum, akan menyebabkan kondisi perbankan Indonesia menjadi berdarah-darah (*bleeding*) dan terpuruk, karena fakta telah menunjukkan, gagalnya suatu bank mempertahankan kegiatan usahanya lebih banyak disebabkan oleh adanya kejahatan yang dilakukan oleh pelaku-pelaku bisnis perbankan itu sendiri, dan bukan semata-maka dikarenakan kalah dalam persaingan usaha atau akibat dari tata kelola yang tidak baik/prudent (*mismanagement*). Pengejaran terhadap aset-aset mereka yang bertanggung jawab atas gagalnya bank perlu dilakukan secara lebih terkoordinasi diantara aparat/institusi penegak hukum, karena fakta memperlihatkan adanya penyembunyian aset oleh pelaku kejahatan sampai ke luar negeri. Hal ini tentunya membutuhkan koordinasi dan kerja sama yang baik diantara para penegak hukum dan institusi terkait lainnya. Kondisi ini jelas merupakan tantangan berat bagi Bank Indonesia selaku pengawas perbankan untuk meningkatkan pengawasannya secara lebih ketat, dan mendorong proses hukum secara lebih keras kepada pelaku kejahatan perbankan, dan peningkatan peran LPS dalam upaya ikut serta menjaga stabilitas sistem perbankan secara lebih aktif dan konkrit.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

5.1.1. Dengan dicabutnya izin usaha suatu bank oleh LPP/Bank Indonesia dan diserahkan penanganannya kepada LPS, LPS mengambil alih hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS bank tersebut. Jenis bank yang diserahkan untuk ditangani/diselesaikan oleh LPS adalah seluruh bank yang menjalankan kegiatan usahanya di Indonesia, baik yang berbadan hukum perseroan terbatas, koperasi maupun perusahaan daerah. Dengan pengambilalihan hak dan wewenang pemegang saham serta hak dan wewenang RUPS, LPS berkewajiban untuk melaksanakan likuidasi dengan terlebih dahulu memutuskan pembubaran badan hukum bank. Segala ketentuan yang berlaku dalam pelaksanaan pembubaran dan likuidasi bank berbentuk perseroan terbatas, berlaku pula untuk pembubaran dan likuidasi bank berbentuk perusahaan daerah dan koperasi. Kewenangan LPS dalam melaksanakan pembubaran badan hukum dan likuidasi bank berbentuk perusahaan daerah di wilayah hukum Propinsi Jawa Barat berdasarkan UU LPS telah dipertegas dalam Peraturan Daerah (Perda) No. 25 tahun 2000 tentang Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (PD.BPR dan PD.PK) sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 14 tahun 2006 juncto Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 32 tahun 2004 yang merupakan *guideline* bagi proses pembubaran dan likuidasi bank PD dalam wilayah hukum propinsi Jawa Barat, termasuk PD BPR Bungbulang, PD BPR Cimahi, dan PD BPR Gununghalu.

5.1.2. Dengan adanya dua Undang-undang yang mengatur mengenai pembubaran dan likuidasi, yaitu UU LPS dan UU PD, maka penyelesaian pembubaran dan likuidasi badan hukum bank berbentuk perusahaan daerah

sudah sepatutnya diterapkan asas *lex specialis derogat lex generalis*, dimana UU LPS berlaku *lex specialis* terhadap UUPD dalam mengatur pembubaran badan hukum dan likuidasi bank PD, sudah sepatutnya UU LPS diutamakan penerapannya. Demikian halnya dengan asas kebaruan hukum berlaku asas *lex posteriori derogat lex priori*, yang mana UUPD yang lahir pada tahun 1962 (sebelum lahirnya peraturan pemerintah tentang BPR pada tahun 1992) seharusnya dapat dikalahkan keberlakuannya dengan UU LPS yang lahir kemudian pada tahun 2004. Pada masa UU LPS, kedudukan badan hukum bank berbentuk perusahaan daerah telah dikuatkan dalam UU Perbankan.

- 5.1.3. Untuk memenuhi asas publisitas dan memiliki daya laku mengikat bagi publik dan pihak-pihak yang berkepentingan atas keputusan LPS selaku RUPS bank gagal yang dicabut izin usahanya, keputusan LPS tentang pembubaran dan likuidasi sesuai ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf b harus diumumkan dalam Berita Negara. Didalam pengumuman tersebut memuat pernyataan bahwa seluruh aset bank dalam likuidasi berada dalam tanggung jawab dan pengurusan tim likuidasi yang dibentuk oleh LPS. Informasi yang disampaikan sekaligus menegaskan bahwa keadaan bank saat ini tidak dapat menjalankan kegiatan operasional perbankan dan berstatus dalam likuidasi, dengan kegiatan terbatas pada pemberesan aset dan pemenuhan kewajiban bank. Untuk pembubaran badan hukum dan likuidasi bank berbentuk Perusahaan daerah tetap menghendaki adanya Perda guna kepentingan pengumuman dalam Lembaran Daerah agar terpenuhinya asas publisitas. Ketiadaan pengumuman dalam Lembaran Daerah tidak berarti keputusan RUPS LPS atas pembubaran dan likuidasi bank PD menjadi tidak sah, namun secara hukum belum dapat mengikat publik, sehingga rentan munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan dari pelaksanaan likuidasi yang dilakukan LPS.

5.1.4. UU LPS dalam Pasal 53 tidak memberikan penjelasan yang tegas tentang pelaksanaan penjualan dan/atau pengalihan aset bank dalam likuidasi dilakukan secara keseluruhan atau dapat dilakukan secara parsial. Hal ini berarti penjualan dan/atau pengalihan dapat dilakukan secara kondisional (kedua-duanya) mana yang lebih *applicable* dan menguntungkan serta dapat mempercepat proses likuidasi. Penerapan konsep pengalihan aset dan kewajiban bank dalam satu paket secara keseluruhan pada bank dalam likuidasi yang berbentuk perusahaan daerah seperti PD BPR Bungbulang kepada Pemda selaku pemegang saham lebih tepat dan efisien. Selaku pemegang saham, Pemda memiliki kewajiban untuk menjamin bahwa tidak ada pihak-pihak yang dirugikan apabila terjadi penutupan atas bank yang di milikinya, serta adanya kepentingan Pemda dalam bidang pembangunan dan menjaga stabilitas keamanan serta politik di wilayahnya agar tidak timbul gejolak di masyarakat sebagai akibat tidak terpenuhinya kewajiban bank PD kepada para nasabah/kreditur. Maka perlu diambil langkah strategis dan berani berupa pengambilalihan seluruh aset dan kewajiban bank PD (DL) yang menjadi tanggung jawabnya. Dengan pengambilalihan, proses penyelesaian akan lebih leluasa dan menjangkau sebanyak-banyaknya nasabah/kreditur karena tidak terbentur dengan pembatasan-pembatasan sebagaimana dalam UU LPS, diantaranya seperti jumlah kewajiban yang dibayarkan, kriteria dan jenis kewajiban/simpanan, serta hambatan lainnya seperti status dana yang dihimpun bank dalam masa CDO.

5.2. Saran

5.2.1. Dengan pengertian wewenang yang luas dalam UU LPS untuk melaksanakan pembubaran dan likuidasi, maka untuk memberi kepastian hukum dan menghindarkan adanya dualisme dalam pengaturan tentang pembubaran dan likuidasi, ataupun munculnya interpretasi-intepretasi atas

penerapan UU LPS, maka apabila UU LPS diperuntukkan bersifat khusus, penerapan atas kekhususan tersebut sepatutnya dituangkan dalam UU LPS, baik dalam konteks pembubaran dan likuidasi bank berbentuk perusahaan daerah yang berbenturan dengan UUPD maupun terhadap permasalahan lainnya terkait pelaksanaan/ penanganan bank gagal yang berpotensi bersinggungan dengan peraturan perundang-undangan lain, seperti Undang-Undang Pasar Modal.

- 5.2.2. Untuk menjembatani penyelesaian atas perbedaan yang timbul dalam penerapan UU LPS dan UUPD dalam jangka pendek ini, kiranya perlu ditingkatkan bentuk koordinasi antara LPS dengan pemerintahan daerah pemilik BPR PD dan Kementerian Dalam Negeri dengan membuat kesepakatan bersama atas penerapan dua undang-undang tersebut dan implikasi hukumnya.
- 5.2.3. Perlu dilakukan kajian lebih mendalam terhadap pengertian penjualan dan/atau pengalihan aset dan kewajiban bank dan pihak lain yang berwenang menerima pengalihan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 huruf b UU LPS, apakah maksudnya adalah penjualan dan/atau pengalihan aset dan kewajiban bank dalam satu paket secara keseluruhan atau dapat dilakukan secara parsial, dan pihak lain tersebut harus berbadan hukum bank atau *persoonrecht* lainnya, sehingga konstruksi atas rumusan penjualan dan/atau pengalihan aset dan kewajiban bank kepada pihak lain menjadi lebih jelas. Untuk memberi landasan dan menjamin kepastian hukum, seyogianya rumusan tersebut dituangkan dalam UU LPS atau setidaknya ada peraturan LPS yang mengatur hal tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Indonesia. Undang-Undang Perusahaan Daerah. UU No. 5 tahun 1962. LN No. 10 Tahun 1962. TLN No. 2387.
- Indonesia. Undang-Undang Perseroan Terbatas. UU No. 40 Tahun 2007. LN No. 106 Tahun 2007. TLN No. 4756.
- Indonesia. Undang-Undang Perkoperasian. UU No. 25 Tahun 1992. LN No. 116 Tahun 1992. TLN No. 3502.
- Indonesia. Undang-Undang Perbankan. UU No. 7 Tahun 1992. LN No. 31 Tahun 1992. TLN No. 3472.
- Indonesia. Perubahan Undang-Undang Perbankan. UU No. 10 Tahun 1998. LN No. 182 Tahun 1998. TLN No. 3790.
- Indonesia. Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan. UU No. 24 Tahun 2004. LN No. 96 Tahun 2004. TLN No. 4903.
- Indonesia. Undang-Undang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004. LN No. 125 Tahun 2004.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Perppu No. 4 Tahun 2008. LN No. 149 Tahun 2008. TLN No. 4907.
- Indonesia. Perubahan Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan. UU No. 7 Tahun 2009. LN No. 8 Tahun 2009. TLN No. 4963.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Penjaminan Simpanan Nasabah Berdasarkan Prinsip Syariah. PP No. 39 Tahun 2004. LN No. 96. TLN No. 4542.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Besaran Nilai Simpanan yang Dijamin Lembaga Penjamin Simpanan. PP No. 66 Tahun 2008. LN No. 144. TLN No. 4903.

Indonesia. Peraturan Bank Indonesia Tindak Lanjut Penanganan Terhadap Bank Perkreditan Rakyat Dalam Status Pengawasan Khusus. PBI No. 7/34/PBI/2005. LN No. 88 Tahun 2005. TLN No. 4534.

Indonesia. Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Program Penjaminan Simpanan. PLPS No. 1 Tahun 2006. BN No. 46 Tahun 2006.

Indonesia. Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik. PLPS No. 4 Tahun 2006. BN No. 77 tahun 2006.

Indonesia. Peraturan Lembaga penjamin Simpanan Likuidasi Bank. PLPS No. 001 Tahun 2010. BN No. 70 tahun 2010.

Indonesia. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (PD.BPR dan PD.PK). Perda No. 14 Tahun 2006.

Asikin, Zainal, *Pokok-Pokok Hukum Perbankan di Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1995.

Fuady, Munir, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2003.

Husein, Yunus dan Zulkarnain Sitompul, *Hukum Perbankan I*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.

Nasir, Moh. *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999.

Nadapdap, Binoto, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009.

Sitompul, Zulkarnain, *Lembaga Penjamin Simpanan, Substansi dan Permasalahan*, Cet. I Bandung: Books Terrace & Library, 2007.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu tinjauan singkat*, 2001.

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

Wijaya, Krisna Wijaya, *Analisis Krisis Perbankan Nasional, Catatan Kolom Demi Kolom*, Kompas Media Nusantara, 2000.

Yani, Ahmad & Gunawan Widjaya, *Seri Hukum Bisnis, Perseroan Terbatas*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000.

Yara, Muchyar, *Merger (Penggabungan Perusahaan), Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 1 Tahun 1995*, Nadhilah, Ceria Indonesia, Jakarta, 1995.

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

Tim Penyusun Rancangan Undang-Undang Tentang Lembaga Penjamin Simpanan, *“Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Lembaga Penjamin Simpanan”*, Jakarta, 2003.

Husein, Yunus, *“Pembubaran Badan Hukum Bank Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah “. Makalah disampaikan pada diskusi Kewenangan LPS Dalam Melakukan Pembubaran dan Likuidasi PD BPR”*, Jakarta, 23 September 2008.

Hamzah, Assegaf & Partners, *“Analisa Hukum Mengenai Pembubaran Badan Hukum PD BPR Cimahi dan PD BPR Gunung Halu”*. Legal Memorandum, Jakarta, 17 Desember 2009.

Ramadhani, Rizal, *“Likuidasi Terhadap Bank Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah”*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 4, Nomor 3, Jakarta, 2006.

Annual Report LPS Tahun 2006.

Materi Sosialisasi Penyelesaian/Penanganan Bank Gagal oleh LPS kepada bank-bank peserta penjaminan dan pihak lain. LPS, 2009.

Materi Rapat Dewan Komisiner LPS tanggal 18 Nopember 2007 mengenai Penyelesaian Bank Gagal PD BPR Bungbulang.

Risalah Rapat Dalam Rangka Pembahasan Penyelesaian PD BPR Bungbulang Dengan Komisi C DPRD Garut di LPS pada tanggal 14 Oktober 2010.

Business Plan Pengalihan Aset dan Kewajiban PD BPR Bungbulang (DL) yang disampaikan Pemda Garut kepada LPS tanggal 17 Nopember 2008.

Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara LPS dan BPKP No. MoU.001/DK-LPS/VI/2007-MoU-779K/D5/2007 tanggal 21 Juni 2007.

Nota Kesepahaman pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. No. MoU.001/DK/XI/2009-NK-21/1.02/PPATK/11/2009 tanggal 17 Nopember 2009.

Surat Keputusan Bersama (SKB) antara LPS dengan Bank Indonesia koordinasi dan pertukaran data dan informasi. SKB No. 11/55/Kep.GBI/2009-Kep.026/DK/X/2009 tanggal 22 Oktober 2009.

Djiwandono, Soedrajat, Guru Besar Tetap Ilmu Ekonomi, Universitas Indonesia dalam artikel “*Menengok Kembali Masalah Penutupan 16 Bank*”, http://www.pasific.net.id/pakar_sj/masih-sekitar-masalah_blbi2.html

“*Bridge Bank*,” <http://www.investopedia.com/terms/b/bridge-bank.asp>, 8 Nopember 2010.