

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pasal 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, menyebutkan pengertian Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat banyak.

Bank sebagai lembaga keuangan menjalankan kegiatan usahanya dengan menyimpan dana dari dan menyalurkannya kepada masyarakat serta menawarkan jasa-jasa keuangan guna kepentingan masyarakat itu sendiri. Kegiatan usaha bank menunjukkan kompleksitas dan sangat bergantung pada kepercayaan masyarakat.

Kompleksitas usaha bank dapat dilihat dari kelengkapan kegiatan usaha yang dapat dilakukan bank, yang mencakup fungsi dasar Bank sebagai lembaga keuangan depository (*depository financial institution*) dan menyalurkannya dalam bentuk simpanan dan investasi sebagai bentuk fungsi intermediasi. Selain itu, sejalan dengan perkembangan dunia perbankan, bank dapat melakukan hampir seluruh fungsi-fungsi

lembaga keuangan bukan bank (*non depository financial institution*), terutama kegiatan anjak piutang, pembiayaan konsumen, kartu kredit, hingga wali amanat¹. Kompleksnya kegiatan usaha tersebut di atas, menempatkan bisnis bank sebagai bisnis yang penuh risiko dan sekaligus juga mendatangkan keuntungan yang besar.

Risiko dapat dikatakan sebagai suatu peluang terjadinya kerugian atau kehancuran. Lebih luas lagi risiko dapat diartikan sebagai kemungkinan terjadinya hasil yang tidak diinginkan atau berlawanan yang diinginkan. Risiko dapat menimbulkan kerugian apabila tidak diantisipasi dan tidak dikelola dengan semestinya. Sebaliknya risiko yang dikelola dengan baik akan memberi ruang pada terciptanya peluang untuk memperoleh suatu keuntungan yang lebih besar².

Perbankan sebagai lembaga perantara keuangan saat ini semakin dilihat sebagai salah satu media translasi dan transformasi risiko dari pemilik dana, baik perorangan maupun institusi, yang pada umumnya bersifat *risk averse*. Kemampuan bank sebagai salah satu pengelola risiko paling mudah dijangkau dan paling banyak dimanfaatkan oleh pemilik dana sebenarnya sudah berjalan sejak institusi perbankan didirikan, namun kemampuan perbankan dalam mengelola risiko semakin menjadi perhatian sejalan dengan peningkatan volume dan kompleksitas operasional bisnis, peningkatan frekuensi dan jumlah kerugian perbankan akibat tindakan kriminal yang melibatkan pihak internal, eksternal dan kombinasi keduanya, serta penurunan kepercayaan investor terhadap kualitas manajemen bank³.

¹ Ferry N. Idroes dan Sugiarto, Manajemen Risiko Perbankan dalam Konteks Kesepakatan Basel dan Peraturan Bank Indonesia. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hal. 6.

² Ibid., hal. 7.

Bank harus mengambil, menerima dan mengelola berbagai jenis risiko keuangan secara efektif, serta diiringi dengan sistem pengawasan manajemen bank secara selektif dan terpadu, sehubungan penerapan prinsip kehati-hatian guna menjaga dan memelihara kepentingan masyarakat. Sistem pengawasan ini, meskipun salah satu tujuannya adalah untuk menciptakan perbankan yang aman demi memelihara kepentingan masyarakat, namun tidak berarti menjadi tanggung jawab bagi Bank Indonesia (BI) sebagai bank sentral seluruhnya, tetapi juga menjadi tanggung jawab bagi bank-bank di Indonesia untuk memiliki sistem tersendiri dalam mengelola manajemen risikonya masing-masing.

Kesadaran akan diperlukannya suatu Manajemen Risiko muncul dengan pesat setelah Thailand dan negara-negara Asia lainnya mengalami krisis ekonomi pada tahun 1997. Saat itu, bank-bank di Indonesia mempunyai *eksposure* utang dalam mata uang asing yang cukup besar, sedangkan nilai rupiah turun drastis dibandingkan dengan mata uang kuat dunia, khususnya USD⁴.

Kejadian tersebut, menyebabkan para regulator, khususnya di negara-negara maju merasa perlu mengawasi operasional bank secara lebih ketat, yaitu ditandai dengan bergeraknya para Gubernur Bank Sentral dari 10 negara maju yang tergabung dalam *The Basel Committee on Banking Supervision*, untuk mengeluarkan ketentuan mengenai manajemen risiko yang dikenal dengan *Basel Accord I*. Selanjutnya *Basel*

³ Rudjito, "Kegunaan Penerapan *Risk Management* Untuk Perbankan (Penerapan Manajemen Risiko Bagi Lembaga Keuangan)," *Jurnal Hukum Bisnis* (Volume 23 Nomor 3 2004): 14.

⁴ Viraguna Bagoes Oka, "Peran Bank Indonesia dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Manajemen Risiko," FORKEM, (7 April 2004): 3.

I ini telah disempurnakan dengan *Basel Accord II* baru yang akan diberlakukan pada tahun 2006⁵.

Krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997 merupakan suatu akibat dari tidak atau belum diterapkannya pengelolaan Manajemen Risiko secara selektif oleh bank-bank di Indonesia. Ketertinggalan ini, dikarenakan pada saat itu belum ada peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bagi perbankan Indonesia untuk menerapkan Manajemen Risiko.

Vakumnya peraturan perundang-undangan terkait, membuat prinsip-prinsip manajemen risiko yang akan dianut dan diterapkan dalam perbankan Indonesia diarahkan sejalan dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh *Bank for International Settlements* melalui *Basle Committee on Banking Supervision*. Prinsip-prinsip tersebut pada dasarnya merupakan standar bagi dunia perbankan untuk dapat beroperasi secara lebih berhati-hati dalam ruang lingkup perkembangan kegiatan usaha dan operasional perbankan yang sangat pesat dewasa ini.

Menyadari bahwa perbankan nasional di Indonesia masih tertinggal jauh dalam penerapan Manajemen Risiko, BI mengeluarkan peraturan secara bertahap sebagai berikut⁶:

1. Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tanggal 19 Mei 2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum.

⁵ Robert Tampubolon, *Risk Management*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2004), hal. 8.

⁶ *Ibid.*, hal. 9.

2. Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/12/PBI/2003 tanggal 17 Juli 2003 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum Dengan Memperhitungkan Risiko Pasar.
3. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 5/21/DPNP tanggal 29 September 2003 tentang Perihal Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum.
4. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 5/23/DPNP tanggal 29 September 2003 tentang Perihal Pedoman Perhitungan Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum Dengan Memperhitungkan Risiko Pasar dan Pedoman Perhitungan Posisi Devisa Neto Bank Umum.

Bank Indonesia menetapkan Penerapan Manajemen Risiko Bank Umum yang berlaku sejak 1 Januari 2004. Semua bank nasional, daerah, koperasi dan cabang bank asing di Indonesia harus mengimplementasikan peraturan itu dalam menjalankan operasional sehari-hari.

Penerapan manajemen risiko dapat bervariasi antara satu bank dengan bank lain sesuai dengan tujuan, kebijakan usaha, ukuran dan kompleksitas usaha serta kemampuan Bank dalam hal keuangan, infrastruktur pendukung maupun sumber daya manusia. Bank Indonesia menetapkan ketentuan tersebut di atas, sebagai standar minimal yang harus dipenuhi oleh perbankan Indonesia dalam menerapkan manajemen risiko. Dengan ketentuan ini, bank diharapkan mampu melaksanakan seluruh aktivitasnya secara terintegrasi dalam suatu sistem pengelolaan risiko yang akurat dan komprehensif.

Manajemen Risiko dapat digambarkan sebagai suatu proses untuk mengendalikan, mengurangi ataupun menghilangkan risiko yang telah teridentifikasi

sebelumnya yang sistematis dan dinamis serta berkesinambungan⁷. Manajemen Risiko penuh dengan improvisasi dan modifikasi serta tergantung dari bagaimana organisasi yang menerapkannya, merancang suatu *Risk Management* yang sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan *culture* dari organisasi tersebut⁸.

Penerapan manajemen risiko (*Risk Management*) bertujuan untuk menghindari suatu kerugian yang disebabkan terjadinya suatu risiko atau peristiwa (*events*)⁹. Lebih eksplisit disebutkan, dewan komisaris dan direksi suatu bank wajib memahami rangkaian prosedur dan metodologi yang digunakan untuk mengidentifikasi, mengukur, memantau dan mengendalikan risiko yang terjadi¹⁰.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum, telah mengklasifikasikan 8 bidang risiko dalam proses penerapan Manajemen Risiko, yaitu Risiko Kredit, Risiko Pasar, Risiko Likuiditas, Risiko Operasional, **Risiko Hukum**, Risiko Reputasi, Risiko Strategik, dan Risiko Kepatuhan.

Risiko Hukum (*Legal Risk*) merupakan salah satu risiko dari 8 (delapan) risiko perbankan yang harus dikelola berdasarkan Peraturan Bank Indonesia di atas. Pemerintah merasa perlu mengklasifikasikan *Legal Risk* ke dalam suatu bidang tersendiri, karena menyadari masih lemahnya aspek yuridis di Indonesia, terutama mengenai peraturan perundang-undangan, yang dalam perkembangannya belum

⁷ Oka, *op. cit.*, hal. 4.

⁸ *Ibid.*

⁹ Diklat PT. Bank Mega Tbk. “Dasar-Dasar Manajemen Risiko,” (Diktat Officer Training Program (ODP) IV, Jakarta, 2005), hal. 5.

¹⁰ *Ibid.*

mampu mendukung sepenuhnya operasional kegiatan perbankan untuk memelihara kepentingan masyarakat dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Risiko hukum yang dimaksud dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum adalah risiko yang disebabkan oleh adanya kelemahan aspek yuridis, yang antara lain disebabkan adanya tuntutan hukum, ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mendukung atau kelemahan perikatan seperti tidak dipenuhinya syarat sahnya kontrak dan pengikatan agunan yang tidak sempurna. Garis besar definisi tersebut, secara tidak langsung memberi makna bahwa, risiko-risiko hukum yang mungkin terjadi lebih banyak terkait dengan operasional perkreditan, karena banyaknya aspek hukum yang harus diperhatikan secara detail di bidang perkreditan perbankan sejak awal pengajuan kredit sampai tahap pelunasan kredit dan bahkan sampai pada proses penyelesaian kredit bermasalah.

Penerapan manajemen risiko disamping sudah menjadi suatu kebutuhan bagi dunia perbankan dalam meningkatkan kinerja usaha bank, juga sudah merupakan keharusan menurut ketentuan Bank Indonesia dalam Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 5/21/DPNP tanggal 29 September 2003. Salah satu jenis risiko yang harus dikelola adalah risiko hukum. Berkaitan dengan hal ini, maka bank harus secara tepat mengidentifikasi seluruh risiko hukum yang terkandung di bidang perkreditan perbankan, yakni dengan melakukan pengukuran, pemantauan dan pengendalian risiko hukum.

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan di atas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian & penulisan, dengan ruang lingkup penulisan dibatasi

mengenai: “**Pengelolaan Risiko Hukum (*Legal Risk*) di Bidang Perkreditan Perbankan dalam Proses Penerapan Manajemen Risiko (*Risk Management*)**”.

B. POKOK MASALAH

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk-bentuk risiko hukum yang melekat dalam pemberian kredit perbankan?
2. Apakah penyebab dan dampak yang ditimbulkan dari risiko hukum di bidang perkreditan perbankan?
3. Bagaimana bentuk pengelolaan terhadap risiko hukum di bidang perkreditan yang dilakukan suatu bank dalam proses penerapan manajemen risiko?

C. METODE PENELITIAN

1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Penelitian Normatif, yaitu penelitian hukum yang lebih menitikberatkan kepada penelitian kepustakaan, baik tentang tinjauan dari segi Ilmu Hukum itu sendiri maupun tentang taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan implementasi manajemen resiko terhadap pengelolaan risiko hukum di bidang perkreditan perbankan dalam prakteknya.

2. Tipologi Penelitian

Penelitian ini dilakukan secara Deskriptif dan Monodisipliner, yaitu dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori-teori hukum yang relevan tentang satu bidang ilmu tertentu (Ilmu Hukum Perbankan) yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Jenis Data

Penelitian Normatif ini lebih dititikberatkan pada penelitian atau studi kepustakaan yang menggunakan Data Sekunder, yaitu terdiri dari:

- a. Sumber Primer, berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama yang berkaitan dengan materi hukum perbankan.
- b. Sumber Sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan dengan sumber primer dan memuat pembahasan sumber primer tersebut, antara lain berupa buku-buku dan berbagai tulisan di dalam jurnal, majalah maupun media cetak lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian, yaitu tentang Manajemen Risiko dan Perkreditan Perbankan.
- c. Sumber Tertier, yaitu bahan-bahan referensi yang menunjang dan memberikan informasi, baik yang berkaitan dengan sumber primer maupun sekunder, seperti buku pegangan, indeks buku, indeks artikel dan lain sebagainya.

4. Alat Pengumpulan Data

- a. Studi dokumen, yaitu melaksanakan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang berkaitan dengan manajemen risiko, terutama difokuskan kepada risiko hukum di bidang perkreditan perbankan dan instrumen perundang-undangan yang mengaturnya, untuk mendapatkan landasan teoritis, informasi dalam bentuk data sekunder melalui bahan-bahan pustaka yang ada.
- b. Wawancara, yaitu melaksanakan proses wawancara terarah, secara berfokus menyangkut permasalahan yang diteliti, guna memperoleh data primer secara langsung, baik dari nara sumber. Proses wawancara dalam penelitian ini, dilakukan dengan *Risk Management Division* (RIMD) di PT. Bank Mega, Tbk sebagai salah satu bank swasta nasional di Indonesia.

5. Metode Analisis Data

Data-data yang sudah terkumpul dalam rangka penelitian normatif ini, dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, karena merupakan proses analisis data terhadap hasil studi dokumen dan menggunakan pedoman wawancara.

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan ini terdiri dari 3 (tiga) bab dan masing-masing bab akan menguraikan permasalahan secara berurutan. Adapun garis besar sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

1. Bab I Pendahuluan, yaitu bab yang berisikan penjelasan dan gambaran secara umum mengenai latar belakang, pokok masalah, metode penelitian, dan sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini.
2. Bab II Pembahasan (Penerapan Manajemen Risiko Hukum Di Bidang Perkreditan Perbankan). Bab ini akan membahas tentang teori dan peraturan yang berkaitan dengan manajemen risiko, terutama mengenai manajemen risiko hukum di bidang perkreditan perbankan serta kaitan manajemen risiko dengan prinsip kehati-hatian perbankan. Selain itu, akan dipaparkan juga tentang kebijaksanaan dan proses persetujuan kredit serta analisis tentang pengelolaan risiko hukum dalam bidang perkreditan perbankan.
3. Bab III Penutup, merupakan bagian akhir dari penulisan yang memberikan kesimpulan hasil pembahasan dan analisis di atas, dan memberikan saran-saran yang relevan sehubungan dengan topik yang diteliti.