

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Bank dikenal sebagai lembaga keuangan yang kegiatan utamanya menerima simpanan giro, tabungan dan deposito. Selain itu bank juga dikenal sebagai tempat untuk meminjam uang atau biasa disebut dengan kredit, untuk menukar uang, memindah uang atau menerima segala macam bentuk pembayaran dan setoran. Pemerintah pun sangat mendukung keberadaan bank yang peran sertanya dalam mendukung peningkatan pertumbuhan ekonomi bangsa bersifat mutlak dan begitu signifikan. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, bank merupakan badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya pada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.¹ Sehingga jelas bahwa keberadaan lembaga perbankan sangat dibutuhkan.

Bank dalam menyalurkan dana akan menghimpun dana dari masyarakat sebagai sumber dananya. Dana yang berhasil dihimpun merupakan simpanan yang dapat berupa giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan, atau bentuk lainnya yang dapat dipersamakan. Dana yang berhasil dihimpun menjadi dana utama.² Keberadaan

¹ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm 8.

² Thomas Suyatno et.al., *Kelembagaan Perbankan*, Edisi II, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm 29.

bank akan sangat bergantung pada adanya dana masyarakat karena dana tersebut merupakan dana utama. Begitu bergantungnya, sehingga ada yang menyatakan bahwa dana masyarakat merupakan sokoguru bagi bank.³

Bank mempunyai peranan yang amat strategis dalam menggerakkan roda perekonomian suatu negara. Keberhasilan pelaksanaan pembangunan nasional akan sangat bergantung pada bank. Beberapa waktu yang lalu nampaknya dunia perbankan mengalami perkembangan yang besar. Hal ini terbukti dengan banyaknya bank-bank yang berdiri dan beroperasi di kota-kota besar. Dampak positif dari banyaknya bank berdiri dapat dilihat dari maraknya aktifitas bisnis serta peningkatan pertumbuhan ekonomi secara nasional.

Seiring peningkatan jumlah bank, persaingan untuk menarik dana dari masyarakat semakin meningkat. Semua bank berlomba menghimpun dana dari masyarakat yang akan disalurkan kembali kepada masyarakat bagi yang membutuhkan baik untuk tujuan produktif maupun konsumtif. Ketentuan Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan mengatur, bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat, sehingga dari pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi bank dalam sistem hukum perbankan di Indonesia sebagai

³ Nurwahjuni, "Upaya Penyehatan Bank Oleh Bank Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Juncto Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998", *Yuridika*, No.5 Vol. 14 hlm 324, Surabaya.

*financial intermediary*⁴ bagi masyarakat yang surplus dana dan masyarakat yang kekurangan dana.⁵ Fungsi intermediasi ini bukanlah hal yang mudah bagi perbankan, mulai dari aktivitas penghimpunan sampai penyaluran dana mengandung resiko sehingga perbankan diharuskan untuk dapat menjaga keseimbangan antara pengelolaan resiko yang dihadapi dengan layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Demi melindungi dana masyarakat maupun demi kelangsungan usaha sektor riil, baik untuk usaha kecil, usaha menengah maupun usaha besar, maka bank harus sehat.⁶ Untuk menjaga kesehatannya, menurut ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, bahwa “*perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian*” Jo Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan bahwa bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian, dapat disimpulkan bahwa bank wajib dikelola dengan berpedoman pada prinsip kehati-hatian.⁷

⁴ *Financial Intermediary* adalah kemampuan untuk mengumpulkan dana masyarakat untuk kemudian membiayai pembangunan ekonomi, menyebabkan perbankan menjadi industri penting, Hermansyah, *Op.Cit*, hlm 194.

⁵ Try widiyono, *Aspek Hukum Operasional Transaksi Produk Perbankan Di Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), hlm 7.

⁶ Nurwahjuni, *Op.Cit*. hlm 324.

⁷ Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan jo Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas maka diperlukan suatu bank yang tugasnya mengatur dan mengawasi operasional bank yang diberikan kewenangan itu pada Bank Indonesia sebagai bank sentral. Dengan demikian, secara yuridis Bank Indonesia memiliki suatu legitimasi untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu terhadap bank-bank yang dinilai telah bermasalah guna mengembalikan bank pada kondisi yang lebih baik, maka Bank Indonesia perlu melakukan tugasnya dalam mengatur dan mengawasi seluruh kegiatan perbankan. Sejalan dengan hal ini, Bank Indonesia sebagai bank sentral yang mempunyai peran pula dalam menentukan dan memberikan arah perkembangan perbankan serta dapat melindungi masyarakat, sehingga Bank Indonesia mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk membina serta melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan perbankan. Disinilah letak peran pentingnya pengawasan bank.

Dalam rangka tugas mengatur dan mengawasi perbankan, Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan atau kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan atas bank, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pada intinya, pengaturan dan pengawasan bank dimaksudkan untuk meningkatkan keyakinan setiap orang yang mempunyai kepentingan dengan bank, bahwa bank-bank yang secara financial tergolong sehat, bahwa bank dikelola dengan baik dan professional, serta tidak terkandung segi-segi yang merupakan ancaman terhadap kepentingan masyarakat yang menyimpan dananya di bank. Dengan kata lain, tujuan utama pengaturan dan pengawasan bank adalah menciptakan sistem

perbankan yang sehat, agar keberadaan bank tidak boleh menimbulkan kerugian bagi masyarakat, terutama dalam hal kecukupan likuiditas suatu bank yang apabila tidak diperhatikan dapat menyebabkan ketidakmampuan mengembalikan uang nasabah penyimpan dana sehingga bank menjadi bank bermasalah dan pada akhirnya ditetapkan oleh Bank Indonesia sebagai bank gagal.

Sebagai contoh pada kasus Bank Century. Kasus Bank Century ini dimulai pada sekitar bulan Oktober tahun 2008 lalu. Diawali dengan jatuh temponya sekitar US\$ 56 juta surat-surat berharga milik Bank Century dan akhirnya gagal. Bank pun menderita likuiditas. Akhir Oktober 2008, CAR atau rasio kecukupan modal Bank Century minus 3,53%. Kesulitan likuiditas tersebut berlanjut pada gagalnya atau tidak dapat membayar dana permintaan nasabah oleh Bank Century. Bank Indonesia lalu mengadakan rapat konsultasi dengan Menteri Keuangan (Menkeu), Sri Mulyani. Pada 28 November 2008, Bank Indonesia mengirimkan surat kepada Menkeu, yang berisikan pemberitahuan penetapan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik dan memerlukan penanganan lebih lanjut.⁸

Berdasarkan kasus tersebut, mengingat kegiatan perbankan bergerak dengan dana dari masyarakat atas dasar kepercayaan, maka setiap pelaku perbankan diharapkan tetap menjaga kepercayaan masyarakat tersebut agar tidak terjadi bank yang bermasalah. Oleh karena itu, sejauh mana kewenangan Bank Indonesia perlu melakukan tindak lanjut dalam menangani bank-bank bermasalah dalam hal ini bank

⁸ Universitas Gunadarma, “Kasus Bank Century”, Dikutip dari <http://awikaleeminho.blogspot.com/2012/04/kasus-bank-century.html?m=1>, [Diunduh pada tanggal 16 November 2012].

gagal sejalan dengan munculnya Lembaga Penjamin Simpanan, serta perlindungan hukum bagi nasabah penyimpannya, sehingga dari hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penulisan skripsi dengan judul “KEWENANGAN BANK INDONESIA DALAM MENANGANI BANK GAGAL”.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian di atas, maka penulis hanya akan menitikberatkan pembahasannya pada hal-hal sebagai berikut :

1. Apakah Bank Indonesia memiliki kewenangan dalam menangani bank gagal ?
2. Apakah nasabah penyimpan memperoleh perlindungan hukum atas bank gagal?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk memperoleh kejelasan kewenangan Bank Indonesia dalam menangani bank gagal.
2. Untuk memperoleh rumusan ketentuan atas perlindungan hukum bagi nasabah penyimpan dana atas bank gagal.

1.4 Manfaat Penelitian

Di dalam penelitian ini dapat memberi manfaat, diantaranya :

1. Hasil penelitian diharapkan menambah wawasan dan pengetahuan di bidang karya ilmiah, serta dapat mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dalam

hukum perbankan yang berkaitan dengan kewenangan Bank Indonesia dalam menangani bank gagal.

2. Penelitian ini merupakan latihan dan pembelajaran dalam menerapkan teori yang diperoleh sehingga menambah pengetahuan, pengalaman dan dokumentasi ilmiah.
3. Hasil penelitian dapat menjadi referensi dalam pemecahan atas permasalahan yang berkaitan dengan kewenangan Bank Indonesia dalam menangani bank gagal dari sudut teori.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*) yang mana metode penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁹ Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹⁰

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

⁹ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Banyumedia Publishing, 2006), hlm 57.

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hlm 13-14.

Pendekatan perundang-undangan merupakan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian. Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang menjadi fokus sekaligus bersangkut paut dengan isu hukum dalam penelitian ini.¹¹ Sedangkan pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum,¹² terkait dengan pengertian tentang bank gagal.

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan penelitian yang merupakan bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹³ Bahan-bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini tentu saja adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki perundang-undangan.¹⁴ Undang-Undang yang penulis gunakan sebagai bahan hukum dalam penelitian ini adalah :

- a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.
- b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

¹¹ Johny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm 302.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm 35.

¹³ Johny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm 295-296.

¹⁴ *Ibid*.

- c) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.
- d) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.
- e) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.
- f) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2008 Tentang Besaran Nilai Simpanan Yang Dijamin Lembaga Penjamin Simpanan.
- h) Peraturan Bank Indonesia.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku yang berhubungan dengan penelitian, skripsi, tesis, jurnal hukum, dan studi kepustakaan lainnya yang berkaitan dengan kewenangan Bank Indonesia dalam menangani bank gagal.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan kemudian bahan hukum yang diperoleh dari kepustakaan tersebut diolah agar dapat menjadi bahan pembahasan ataupun menjawab permasalahan skripsi.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan cara deskriptif analitis, yaitu memberikan penjelasan dan uraian secara sistematis dan komprehensif atas bahan hukum yang telah dikumpulkan, baik yang melalui studi

peraturan perundang-undangan maupun studi kepustakaan. Kemudian dari hasil pengumpulan bahan penelitian tersebut akan dilakukan analisis secara sistematis berdasarkan alur dari kerangka teori yang sudah ditentukan untuk menjawab masing-masing dari permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sesuai dengan judul tulisan skripsi ini yang mempersoalkan tentang kewenangan Bank Indonesia dalam menangani bank gagal, maka agar dapat menghasilkan pembahasan yang terarah sesuai judul, tulisan ini disusun menjadi 4 (empat) bab. Berikut sistematika penulisan yang akan disajikan oleh penulis, antara lain:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bagian dari awal skripsi. Bab ini meliputi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG BANK INDONESIA DAN LPS ATAS BANK GAGAL

Bab ini merupakan hal-hal yang bersifat teoritis yang didapat dari berbagai sumber, yang didalamnya akan mengemukakan teori-teori yang akan digunakan sebagai dasar dan pijakan bagi penulis untuk menyelesaikan permasalahan, antara lain Bank Indonesia sebagai bank sentral; Tugas dan kewenangan Bank Indonesia; Bank Indonesia sebagai lembaga pengawas perbankan; selanjutnya mengenai pengertian dan kriteria bank gagal yang mencakup bank gagal berdampak sistemik

dan bank gagal tidak berdampak sistemik; dan yang terakhir adalah LPS sebagai lembaga penjamin simpanan nasabah atas bank gagal yang pembahasannya mencakup hubungan hukum antara bank dengan LPS dan hubungan hukum antara LPS dengan nasabah penyimpan dana.

BAB III : KEWENANGAN BANK INDONESIA DAN PERLINDUNGAN HUKUM NASABAH PENYIMPAN ATAS BANK GAGAL

Bab ini merupakan bab pembahasan yang membahas rumusan masalah pertama dan kedua yang mencakup tentang kewenangan Bank Indonesia dalam menanganani bank gagal dan perlindungan hukum nasabah penyimpan dana berkaitan dengan bank gagal.

BAB IV : PENUTUP

Bab IV yang merupakan bab terakhir skripsi ini berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Pada kesimpulan merupakan jawaban dari permasalahan yang dirumuskan, dan memberikan saran-saran yang sekiranya dapat bermanfaat bagi dunia perbankan Indonesia.