

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP DANA NASABAH PENYIMPAN YANG DIJAMIN LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DARI BANK DILIKUIDASI

NUGRAH DOVRISTYADI

Abstrak

Upaya pemerintah untuk melakukan penyehatan dunia perbankan nasional, salah satunya melalui likuidasi bank yang betul-betul sulit untuk disehtkan. Untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional, pemerintah mengeluarkan jaminan kewajiban pembayaran bank umum atau dikenal dengan *blanket guarantee* yang merupakan *financial safety net* dengan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 dan Undang-Undang No.10 Tahun 1998 (Pasal 37). Melihat begitu besarnya resiko yang terjadi apabila kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan merosot, maka tidak berlebihan apabila usaha perlindungan konsumen jasa perbankan mendapatkan perhatian yang khusus. Dalam rangka pemberdayaan konsumen jasa perbankan maka Bank Indonesia sebagai bank sentral yang bertanggungjawab sebagai pelaksana otoritas moneter sangat diharapkan sekali mempunyai kepeduliannya dengan berlakunya Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dalam memberikan konsekuensi logis terhadap pelayanan jasa perbankan. Sejalan dengan perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dan dilandasi kesadaran betapa pentingnya sandaran hukum mengenai lembaga penjamin simpanan, akhirnya amanat Pasal 37 B Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perbankan, untuk mendirikan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dapat direalisasikan. Amanat untuk mendirikan lembaga penjaminan simpanan tersebut timbul, sebagai jawaban atas krisis berat yang dialami oleh industri perbankan pada medio 1997. Krisis tersebut telah memaksa pemerintah mengambil kebijakan drastis disektor perbankan, antara lain adalah dengan mencabut izin usaha sejumlah bank. Namun, oleh karena tidak adanya peraturan yang cukup mengatur perlindungan nasabah penyimpanan pada saat bank dilikuidasi telah mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Adapun tujuan didirikannya lembaga penjamin simpanan adalah *pertama*, menurunkan kemungkinan terjadinya *rush*, *kedua*, melindungi nasabah penyimpan kecil yang secara sosial dan politik tidak dapat menanggung beban kerugian akibat kebangkrutan bank, dan *ketiga*, menyediakan jalan agar biaya sosial dan politik akibat kebangkrutan bank dapat diminimalkan. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian ini akan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan hukum yang relevan. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yakni menggambarkan suatu peraturan hukum dalam konteks teori-teori hukum dengan pelaksanaannya serta menganalisis fakta secara cermat tentang penggunaan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan perlindungan nasabah dalam menghadapi likuidasi bank.

Kata kunci: *Perlindungan Hukum, Nasabah, LembagaPenjaminSimpanan.*

Abstract

Efforts by the government to restructure the national banking world, one through the liquidation of a bank that really hard to disehtkan. To restore public confidence in the national banking system, the government issued a bank guarantee of payment obligations of public or known by the blanket guarantee is a financial safety net by Presidential Decree No. 26 of 1998 and Act 10 of 1998 (Article 37). Seeing so much risk they pose when public confidence in the banking institutions degenerate, it is not excessive if safeguards consumers of banking services receive special attention. In order to empower consumers of banking services, Bank

Indonesia, the central bank is responsible for the implementation of the monetary authority once highly expected to have concern with the enactment of Act 8 of 1999 on the protection of consumers in providing a logical consequence of the banking services. In line with changes in Act No. 7 of 1992 on Banking, and based on an awareness of how important and the laws of the institute deposit insurance, end the mandate of Article 37 B of Act Number 10 of 1992 on Banking, to set up the Deposit Insurance Agency (LPS) can be realized, Mandate to establish a deposit insurance agency was incurred, in response to the severe crisis faced by the banking industry in the mid of 1997. The crisis has forced the government to take drastic policy in banking sector, among others, is to revoke the business license number of banks. However, due to lack of adequate legislation mengantar protection during storage customers liquidated banks has resulted in a loss of public confidence in the banking industry. The purpose of the establishment of the escrow deposit was first, lowering the possibility of a rush, second, to protect depositors little socially and politically can't bear the burden of losses due to bankruptcy of banks, and third, provides for the social costs of fan politics due to the bankruptcy of a bank can be minimized. The method used in this study is a normative legal research methods. This study will use primary legal materials, secondary law and tertiary legal materials. The data collection is done by the relevant legal literature study. This study is a descriptive analysis that describes a rule of law in the context of legal theories with practice and analyze the facts carefully about the use of legislation in the implementation of customer protection in the face of liquidation of the bank.

Key Words: Protection Law, the Customer, the Deposit Insurance Agency.

LATAR BELAKANG

Pemerintah melalui otoritas keuangan dan perbankan berwenang menetapkan aturandan bertanggungjawab melakukan pengawasan terhadap jalannya usaha dan aktivitas perbankan oleh karenanya, kebijakan pemerintah disektor perbankan harus diarahkan pada upaya mewujudkan perbankan yang sehat, kuat dan kokoh. Hal ini mengingat kebijakan di bidang perbankan ini tidak lagi semata-mata memegang peranan penting dalam pengembangan infrastuktur keuangan dalam rangka mengatasi kesenjangan antara tabungan dan investasi, tetapi juga berperan penting dalam memelihara kestabilan ekonomi makro melalui keterkaitannya dengan efektivitas kebijakan moneter.

Kepercayaan masyarakat juga diperlukan karena bank tidak memiliki uang tunai yang cukup untuk membayar kewajiban kepada seluruh nasabahnya sekaligus. Industri perbankan di Indonesia telah mengalami masalah-masalah yang apabila diamati akar penyebabnya (*root causes*) adalah lemah dan tidak diterapkannya tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Hal ini menyebabkan industri perbankan tidak dapat secara berhati-hati (*prudent*) menyerap pertumbuhan resiko kredit dan harga domestik yang cepat berubah. Sementara itu, tidak transparannya praktik dan

pengelolaan (*practices and governance*) suatu bank mengakibatkan badan pengawas sulit mendeteksi praktik kecurangan yang dilakukan oleh pengurus dan pejabat bank.¹

Keberadaan bank yang berbadan hukum sebagai perseroan terbatas dapat dihentikan dengan melakukan pembubaran, dimana pembubaran tersebut dapat dilakukan dengan berbagai alasan. Walaupun pembubaran telah dilakukan, biasanya bank tersebut masih memiliki aset, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi. Oleh karena itu, pembubaran biasanya diikuti dengan pemberesan atau lebih dikenal dengan istilah "likuidasi".

Yang namanya resiko memang ada di mana-mana, tak ketinggalan juga munculnya masalah likuidasi bank. Resiko likuidasi bank bisa bermacam-macam, baik resiko yang berkaitan dengan finansial maupun sosial. Namun, yang perlu mendapatkan perhatian adalah bagaimana melakukan likuidasi bank dengan meminimalisasi resiko. Dampak negatif yang harus diantisipasi jauh sebelumnya adalah jangan sampai likuidasi bank berdampak pada macetnya roda perekonomian secara global. Oleh karena bank memiliki peran yang sangat penting bagi percepatan pembangunan perekonomian pada

¹ Suyem, "Peran Bank Indonesia Dalam Stabilitas, Keuangan," <http://suyem.blogspot.com/2010/03/peran-bank-indonesia-dalam-stabilitas.html>

umumnya. Adalah sulit dibayangkan, seandainya pemerintah melakukan likuidasi bank secara besar-besaran dan dalam waktu bersamaan. Sehingga perlu dipikirkan secara seksama bahwa likuidasi bank-bank bermasalah tersebut dilakukan secara sangat selektif dan bertahap.

Disamping itu, perlu adanya koordinasi yang solid bagi para pengambil kebijakan perbankan. Lagi pula, upaya pemerintah untuk menyebarluaskan informasi melalui iklan di berbagai media masa bahwa pemerintah menjamin dana masyarakat yang disimpan di bank-bank umum, memang cukup positif dan perlu disebarluaskan sampai ke daerah-daerah. Terlebih lagi, bahwa jauh hari sebelumnya, berita rencana pemerintah untuk melikuidasi sejumlah bank telah muncul diberbagai media masa, sehingga diharapkan masyarakat bisa mempersiapkan diri dengan sebaik-baiknya dan tentunya dihimbau juga untuk tidak melakukan penarikan dana secara besar-besaran.

PERNYATAAN MASALAH

Maka alternatif lain dalam penanganan bank bermasalah misalnya melalui sarana Undang-Undang Kepailitan yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang tentang kepailitan menjadi Undang-Undang (sekarang Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang kepailitan).

Untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional, pemerintah mengeluarkan jaminan kewajiban pembayaran bank umum atau dikenal dengan *blanket guarantee* yang merupakan *financial safety net* dengan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 dan Undang-Undang No.10 Tahun 1998 (Pasal 37).

PERTANYAAN PENELITIAN

Pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah suatu bank dapat dilikuidasi oleh Bank Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan?

2. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap nasabah penyimpan atas simpanannya yang tidak dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan?
3. Bagaimanakah tanggungjawab bank terhadap nasabah atas simpanan yang tidak terpenuhi haknya dari hasil penjualan asset dalam hal terjadi pencabutan ijin usaha dan likuidasi bank?

PENDEKATAN TEORI

Pada prinsipnya suatu teori adalah hubungan antara dua fakta atau lebih, atau pengaturan fakta menurut cara-cara tertentu fakta tersebut merupakan suatu yang dapat diamati dan pada umumnya dapat diuji secara empiris, oleh sebab itu dalam bentuknya yang paling sederhana, suatu teori merupakan hubungan antara dua variabel atau lebih yang telah diuji kebenarannya.² Sehingga dalam menjawab permasalahan yang terkait dengan perlindungan dan tanggung jawab bank kepada nasabah penyimpan dalam hal bank di Likuidasi, maka dalam hal ini akan diuraikan melalui teori sebagai berikut:

1. Teori Pengayoman

Teori pengayoman ini dikemukakan oleh Suhardjo (Mantan Menteri Kehakiman). Teori ini pada intinya menegaskan; Tujuan hukum adalah untuk mengayomi manusia baik secara aktif maupun pasif. Secara aktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar. Sedangkan yang dimaksud secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas upaya yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak secara tidak adil.³

2. Teori Schutnorm

Teori ini mengajarkan bahwa agar seseorang dapat dimintakan tanggung jawabnya karena melakukan perbuatan melawan hukum, maka tidak cukup hanya menunjukkan adanya hubungan kausal

² Soerjono Soekanto: 2001, *Sosiologi Suatu Pengantar*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 30.

³ Abdul Manan, 2005, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana, Jakarta, Hal. 23.

antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang timbul. Akan tetapi, perlu ditunjukkan bahwa norma atau peraturan yang dilanggar tersebut dibuat memang untuk melindungi terhadap kepentingan korban yang dilanggar.⁴

Kerugian yang dialami oleh nasabah penyimpan dana tidak lepas dari kesalahan yang dilakukan oleh bank. Ada dua macam teori mengenai hubungan kausal antara kesalahan dengan kerugian, yaitu:⁵

1) Teori *Conditio Sine Qua Non*

Oleh Von Buri, yang mengemukakan suatu hal adalah sebab dari suatu akibat dan akibat tidak akan terjadi jika sebab itu tidak ada.

2) Teori *Adequate Veroorzaking*

Oleh Von Kries, yang menyatakan bahwa suatu hal baru dapat dikatakan sebab dari suatu akibat jika menurut pengalaman manusia dapat diperkirakan terlebih dahulu bahwa sebab itu akan diikuti oleh akibat.

Di bidang hukum perdata, kualifikasi pertanggungjawaban pelaku usaha yang merugikan konsumen sering digunakan sarana wanprestasi (*default*) dan perbuatan melawan hukum (*tort*) berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata. Wanprestasi digunakan bila ada hubungan kontraktual antara konsumen dengan pelaku usaha, yaitu kerugian konsumen karena tidak dilaksanakannya prestasi oleh pelaku usaha. Jika tidak ada hubungan kontraktual, maka tidak ada tanggungjawab (*no privity no liability principle*).⁶

Pada umumnya setiap orang harus bertanggung jawab (*aansprakelijk*) atas perbuatannya, oleh karena itu bertanggung jawab dalam pengertian hukum berarti suatu keterikatan. Dengan demikian tanggung jawab hukum (*legal responsibility*) sebagai keterikatan terhadap ketentuan-ketentuan hukum. Bila tanggung jawab hukum hanya dibatasi pada hukum perdata saja maka orang hanya terikat pada ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan hukum diantara mereka.⁷

⁴ Setiawan, 2001, *Makalah Produsen atau Konsumen; Siapa Dilindungi Hukum*, Jakarta, Hal. 16.

⁵ Yusuf Shofie, 2003, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, PT. Citra Aditya Bandung, hlm. 26.

⁶ *Ibid*, Hal. 43

⁷ Bernadette M. Waluyo, 1997, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bahan Kuliah Universitas Parahyangan, Hal. 15

Menurut sistem perbankan Indonesia, perlindungan terhadap nasabah penyimpan dan dapat dilakukan dengan dua cara, yakni:

1. Perlindungan secara Implisit (*Implicit Deposit Protection*)
2. Perlindungan secara Eksplisit (*Explicit Deposit Protection*), yaitu perlindungan yang diperoleh melalui pembentukan lembaga yang menjamin simpanan masyarakat.⁸

Hubungan hukum antara nasabah dengan bank adalah hubungan kontraktual, yaitu apabila seorang nasabah menjalankan kontraktual dengan bank, maka perikatan yang timbul adalah perikatan atas dasar kontrak (perjanjian). Bank dalam mengembangkan usahanya, harus mampu memberikan kenyamanan pada masyarakat untuk mempercayakan uangnya pada bank yang bersangkutan. Ini berarti bahwa, bank harus dapat menggalang dana bagi masyarakat dan dapat memobilisasi dana tersebut untuk ditempatkan pada banknya agar kegiatan perbankan tersebut dapat berjalan.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁹

Data-data ini, antara lain:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan peraturan setingkat yang relevan dengan penulisan ini, antara lain: KUH Perdata; UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan; UU No. 7 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan

⁸ Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perbankan Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi Dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta,, hlm. 167.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 12-13.

Menjadi Undang-Undang; UU No. 6 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang; Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 tentang pencabutan izin usaha, pembubaran dan *Likuidasi* bank; dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2008 tentang besaran nilai simpanan yang dijamin lembaga penjamin simpanan.

2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, antara lain buku-buku, hasil karya ilmiah, dari kalangan hukum, artikel Koran, dan internet.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti: kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yakni menggambarkan suatu peraturan hukum dalam konteks teori-teori hukum dengan pelaksanaannya serta menganalisis fakta secara cermat tentang penggunaan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan perlindungan nasabah dalam menghadapi likuidasi bank.

HASIL PENELITIAN

1. Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Atas Simpanannya Yang Tidak Dijamin Oleh Lembaga Penjamin Simpanan

Sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 37B ayat (2) Undang-Undang Perbankan, pada tanggal 22 September 2004 dibentuk secara resmi suatu lembaga tetap yang bertugas untuk menjamin keamanan dana nasabah dibank yaitu dengan dikeluarkannya UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan. Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) mulai beroperasi pada tanggal 22 September 2005.

Dengan adanya Undang-Undang LPS yang mewajibkan kepada setiap bank yang melakukan kegiatan usaha di wilayah Republik Indonesia

menjadi peserta Penjaminan (sebagaimana dituangkan dalam Pasal 8 (1) Undang-Undang LPS), maka kewajiban menjamin simpanan nasabah yang semula terletak pada bank (sebagaimana dituangkan dalam Pasal 37B Undang-Undang Perbankan), dengan pembayaran premi oleh bank kepada LPS akan beralih menjadi kewajiban LPS untuk menjamin simpanan nasabah ketika bank tersebut dicabut izin usahanya.

Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang LPS, nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah), namun sejak tanggal 13 Oktober 2008 yaitu dengandiundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2008 tentang Besaran Nilai Simpanan yang dijamin Lembaga Penjamin Simpanan, nilai simpanan yang dijamin oleh LPS menjadi Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah). Dengan demikian terhadap nasabah yang simpanannya melebihi Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) tidak dijamin oleh Undang-Undang LPS.

Perlindungan hukum harus mutlak diberikan kepada Nasabah Penyimpan dana, yaitu untuk melindungi haknya. Para Nasabah Penyimpan dana akan lebih mengharapkan bank yang aman untuk menyimpan dananya daripada bank yang memberikan bunga tinggi tetapi juga sangat berisiko untuk menyimpan dana. Padahal jika telah ada perlindungan yang pasti terhadap para Nasabah Penyimpan, akan mendorong mereka yang mempunyai dana lebih untuk menyimpan di bank.

Sehubungan dengan perlindungan hukum terhadap Nasabah Penyimpan dana yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu perlindungan hukum terhadap Nasabah Penyimpan yang tidak dijamin oleh LPS, maka akan diuraikan terlebih dahulu mengenai perlindungan hukum terhadap Nasabah Penyimpanan berdasarkan hubungan kontraktual dan hubungan non kontraktual.

Perlindungan hukum terhadap Nasabah Penyimpan atas simpanannya yang tidak dijamin oleh LPS berdasarkan hubungan kontraktual dan hubungan non kontraktual akan dibahas

dengan menghubungkannya dengan menguraikan mengenai simpanan nasabah yang tidak dijamin oleh LPS dalam hubungan kontraktual dan dalam hubungan non kontraktual.

Simpanan nasabah yang tidak dijamin oleh LPS dalam hubungan kontraktual antara bank dengan Nasabah Penyimpan, maka ketika kewajiban bank untuk mengembalikan simpanan Nasabah Penyimpan baru dibayar sebagian (hanya sebatas kewajiban yang beralih kepada LPS yaitu maksimal Rp.2.000.000,00 (dua miliar rupiah)), sisanya inilah dalam hubungan kontraktual antara bank dengan nasabah, tetap menjadi kewajiban bank.

Perjanjian Penyimpanan antara bank dengan Nasabah Penyimpan dalam praktiknya merupakan perjanjian standar atau baku yang isinya ditentukan oleh pihak bank.

Hubungan antara Nasabah Penyimpan dengan bank berdasarkan hubungan kontraktual, di mana dalam hubungan kontraktual ini hak-hak Nasabah Penyimpanlah dari kontrak/Perjanjian Penyimpanan dan yang dibuat oleh bank dengan Nasabah Penyimpan sendiri. Selain itu hak-hak Nasabah Penyimpan juga diatur/diberikan oleh KUH Perdata maupun ketentuan Hukum Perbankan, hanya saja Perjanjian Penyimpanan dana dalam praktik isinya ditentukan oleh pihak bank seperti berapa besar perhitungan bunga/jasa simpanan, biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh Nasabah Penyimpan dan biasanya Perjanjian Penyimpanan dana merupakan perjanjian standar/baku yang biasanya terdapat ketentuan yang lebih menguntungkan pihak bank.¹⁰

Dengan demikian, hak dan kewajiban Nasabah Penyimpan merupakan perikatan yang lahir dari Perjanjian Penyimpanan dana, maka ketika bank dicabut izin usahanya dan hak Nasabah Penyimpan baru dibayar sebagian (sebesar jaminan yang dilakukan oleh LPS), sisanya tetap menjadi hak nasabah dan merupakan kewajiban bank atas dasar Perjanjian Penyimpanan, jika bank tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana yang diperjanjikan, maka bank telah melakukan tindakan wanprestasi.

¹⁰ Sulistyandari, *Hukum Perbankan: Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Penyimpan Melalui Pengawasan Perbankan di Indonesia*, Laros, Sidoarjo, 2012., hlm. 300.

Simpanan nasabah yang tidak dijamin dalam hubungan non kontraktual maksudnya adalah bahwa simpanan nasabah tersebut tidak dijamin berdasarkan Undang-Undang LPS. Pasal 16 Undang-Undang LPS yang menentukan, “LPS wajib membayar klaim penjaminan kepada Nasabah Penyimpan dari bank yang dicabut izin usahanya”

Penjaminan simpanan nasabah bank yang dilakukan LPS bersifat terbatas tetapi dapat mencakup sebanyak-banyaknya nasabah. Dalam hal bank tidak dapat melanjutkan usahanya dan harus dicabut izin usahanya, lembaga penjamin simpanan bertanggung jawab membayar simpanan setiap nasabah bank tersebut sampai jumlah tertentu. Adapun simpanan yang tidak dijamin, akan diselesaikan melalui proses likuidasi bank. Hal ini disebabkan bank yang melakukan kegiatan usaha adalah sebagai peserta penjaminan.

Selain apabila nilai simpanan Nasabah Penyimpan melebihi batasmaksimal yang akan dijamin oleh LPS, LPS juga tidak akan membayar klaim penjaminan kepada Nasabah Penyimpan apabila memenuhi syarat dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-undang LPS, yang menetapkan:

“Klaim Penjaminan dinyatakan tidak layak bayar apabila berdasarkan hasil rekonsiliasi dan/atau verifikasi:

- a. Data simpanan nasabah dimaksud tidak tercatat pada bank
- b. Nasabah Penyimpan merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar; dan/atau
- c. Nasabah Penyimpan merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat”

Berdasarkan hal di atas, maka simpanan nasabah yang tidak dijamin dalam hubungan non kontraktual berdasarkan Undang-Undang LPS adalah sebagai berikut:

1. Simpanan nasabah yang melebihi nilai Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);
2. Simpanan nasabah yang berdasarkan hasil rekonsiliasi dan/atau verifikasi memenuhi ketentuan Pasal 19 Undang-Undang LPS.

Berdasarkan identifikasi simpanan nasabah di atas, muncul pertanyaan bagaimana hukum memberikan perlindungan terhadap Nasabah Penyimpan atas simpanan yang tidak dijamin tersebut.

Mengenai upaya hukum melalui pengadilan dilakukan dengan mengajukan tuntutan ganti rugi atas dasar Perbuatan Melawan Hukum, hal ini dikarenakan pihak LPS tidak memenuhi kewajiban yang telah diamanatkan oleh undang-undang sehingga nasabah tidak memperoleh jaminan sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang LPS. Dasar gugatannya adalah Pasal 1365 KUH Perdata.

Nasabah Penyimpan yang simpanannya tidak dijamin berdasarkan hubungan non kontraktual berdasarkan Undang-Undang LPS khususnya pada Pasal 19 Undang-Undang LPS, dapat mengajukan upaya hukum ke Pengadilan dengan mengajukan gugatan atas dasar Perbuatan Melawan Hukum sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata.

Simpanan nasabah Bank yang tidak dijamin oleh LPS dikarenakan nilai simpanannya melebihi batas maksimal penjaminan yang ditentukan, yaitu Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah), seharusnya mendapat perlindungan hukum, yaitu tetap akan dibayarkan setelah pencairan aset bank yang dilikuidasi yaitu menjadi tanggung jawab Bank tersebut. Jika pemegang saham Bank tersebut tidak melaksanakan tanggung jawab yang menjadi kewajibannya, maka Nasabah Penyimpan dapat melakukan upaya hukum sebagai berikut:

1. Berdasarkan hubungan kontraktual, Nasabah Penyimpan dapat mengajukan upaya hukum ke Pengadilan dengan mengajukan gugatan atas dasar wanprestasi. Sesuai dengan ketentuan yang disepakati. Dasar gugatannya adalah Pasal 1236 KUH Perdata.
2. Berdasarkan hubungan non kontraktual, Nasabah Penyimpan yang merupakan kategori ke 2 yaitu simpanannya melebihi Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah), akan mendapatkan pembayaran dari pencairan aset

Bank dalam likuidasi dengan urutan ke enam dalam Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang LPS.

2. Tanggungjawab Bank Terhadap Nasabah Atas Simpanan Yang Tidak Terpenuhi Haknya Dari Hasil Penjualan Asset Dalam Hal Terjadi Pencabutan Izin Usaha Dan Likuidasi Bank

Likuidasi bank gagal oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) berkaitan dengan kondisi apabila bank kehilangan kepercayaan dari masyarakat sehingga kelangsungan usaha bank tidak dapat dilanjutkan, maka bank tersebut menjadi gagal yang berakibat dicabut izin usahanya yang kemudian ditindaklanjuti dengan likuidasi bank yang bersangkutan.

Kerugian dan kewajiban bank yang lainnya, yang beradadi luar uang nasabah serta hutang-hutang dari bank yang dilikuidasi itu bukan merupakan kewajibannya LPS. Kewajiban itu akan dibayarkan dari hasil likuidasi asset dan kekayaan bank yang dilikuidasi tersebut. Kewajiban ini adalah likuidasi bank oleh pemegang saham. Hal ini berarti tanggungjawab dikembalikan kepada bank, dan keadaan demikian menimbulkan pertanyaan bagi penulis bagaimana tanggung jawab bank yang bersangkutan, mengingat bentuk hukum bank itu berbeda-beda, oleh karena itu perlu dilakukan pembahasan guna mendapatkan jawabannya.

Dalam rangka melaksanakan tugas BI yang ketiga yaitu mengatur dan mengawasi bank sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 8 Undang-Undang BI, salah satunya adalah mencabut izin usaha bank. Hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 33 Undang-Undang BI bahwa dalam hal keadaan suatu bank menurut penilaian BI membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan dan/ atau membahayakan system perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang perbankan yang berlaku, dalam hal ini melakukan pencabutan izin usaha bank yang bersangkutan.

Penyelesaian atau penanganan Bank Gagal dilakukan oleh LPS terdapat dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU LPS yaitu dengan cara sebagai berikut:

- a. Penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik dilakukan dengan melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan terhadap Bank Gagal dimaksud.
- b. Penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik dilakukan dengan melakukan penyelamatan dengan mengikutsertakan pemegang saham lama atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama.

Ketika tindakan penyelamatan yang dilakukan oleh LPS tidak berhasil, maka dilakukanlah tindakan likuidasi. Undang-undang Perbankan dalam Pasal 37 dan 37A maupun penjelasannya tidak memberikan perumusan istilah, definisi, karakter (ciri-ciri), dan struktur hukum dari “likuidasi”.

Pengertian likuidasi tidak terbatas pada pencabutan izin usaha bank akan tetapi lebih luas lagi termasuk tindakan pembubaran (*outbinding*) badan hukum bank dan pelesaian atau pemberesan (*vereffening*) seluruh hak dan kewajiban bank sebagai akibat dbubarkannya badan hukum bank tersebut atau dari bank yang dilikuidasi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terakhir dilakukan penyelesaian terhadap seluruh hak dan kewajiban yang ditimbulkan oleh bank yang dilikuidasi tersebut. Dengan demikian istilah likuidasi ini mencakup lembaga pembubaran dan pemberesan.

Mengenai pengertian tanggung jawab, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberi pengertian sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Dalam hal ini tanggung jawab timbul karena telah diterima wewenang. Tanggung jawab juga membentuk hubungan tertentu antara pemberi wewenang dan penerima wewenang. Jadi tanggung jawab dalam pengertian ini seimbang dengan wewenang.

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan

istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.¹¹

Selanjutnya hubungan antara bank dengan Nasabah Penyimpan adalah hubungan non kontraktual, dalam hubungan ini hak-hak Nasabah Penyimpan terhadap bank muncul karena adanya hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, biasanya hubungan kontraktual ini tercipta pada saat hubungan praktek antar pihak bank dengan pihak nasabah. Hubungan non kontraktual yang diatur dalam hukum tertulis yaitu Undang-Undang Perbankan dan peraturan pelaksanaannya yaitu hubungan kepercayaan, hubungan kehati-hatian, hubungan kerahasiaan, hubungan menjamin dana simpanan, hubungan kepedulian terhadap risiko nasabah, hubungan kepedulian terhadap pengaduan nasabah.

Seperti halnya dalam hubungan kontraktual, dalam hubungan nonkontraktual ini juga terdapat pengaturan perlindungan hukum terhadap Nasabah Penyimpan dana, yaitu:

1. Dalam hubungan kepercayaan, perlindungan hukum diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Perbankan tentang pemberian kredit, Pasal 16 Undang-Undang Perbankan tentang perizinan dan 29 Undang-Undang Perbankantentang pembinaan dan pengawasan perbankan

¹¹ Sonny Tobelo, “Teori Pertanggungjawaban”, <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2010/12/teori-pertanggungjawaban.html>, diakses pada tanggal 8 Mei 2014.

2. Dalam hubungan kehati-hatian, perlindungan hukum berupa pengenaan sanksi kepada bank berdasarkan ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Perbankan yang berupa teguran tertulis, dan pelanggaran itu dapat diperhitungkan dengan komponen tingkat kesehatan bank, bahkan bank dapat diberikan sanksi pencabutan izin usaha, dan dengan adanya ketentuan Pasal 49 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbankan maka Direksi dari bank yang bersangkutan dapat diadukan oleh nasabah sebagai telah melaksanakan tindak pidana dan dijatuhi sanksi pidana.
3. Dalam hubungan kerahasiaan, perlindungan hukum diatur dalam berupa pengenaan sanksi kepada bank berdasarkan ketentuan Pasal 47 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Perbankan.
4. Dalam hubungan menjamin simpanan nasabah, Hubungan ini diatur dalam Pasal 37 B Undang-Undang Perbankan, bahwa (1) setiap bank wajib menjamin dana masyarakat yang disimpan pada bank yang bersangkutan; (2) untuk menjamin simpanan masyarakat pada bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk Lembaga Penjamin Simpanan; (3) Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berbentuk badan hukum Indonesia
5. Dalam hubungan kepedulian terhadap pengaduan nasabah, perlindungan hukum berupa pengenaan sanksi administratif kepada bank berdasarkan ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Perbankan yang berupa teguran tertulis, dan pelanggaran itu dapat diperhitungkan dengan komponen tingkat kesehatan bank, namun jika pelanggaran dilakukan dengan sengaja oleh anggota Direksi dan pegawai dari bank yang bersangkutan dapat diadukan oleh nasabah karena telah melakukan tindak pidana dan dijatuhi sanksi pidana berdasarkan Pasal 49 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbankan.

Pemegang saham lama dapat dimintai pertanggungjawaban bila ia terbukti sebagai penyebab bank menjadi Bank Gagal. Adapun yang dimaksud pemegang saham adalah orang-orang,

baik perseorangan (*Natuurlijke Persoon*), maupun badan hukum (*Rechtspersoon*), yang menyetorkan sejumlah modal untuk suatu jumlah saham tertentu yang diambil bagian olehnya. Ketika penyelesaian kewajiban bank terhadap hak-hak Nasabah Penyimpan Dana yang tidak dapat terpenuhi dalam proses likuidasi, maka pemegang saham bank wajib mengganti semua kerugian nasabah dengan menyita seluruh asset-aset pribadi pemegang saham karena kegagalan bank dikarenakan pemegang saham.

Membahas mengenai tanggung jawab pemegang saham lama, maka perlu memperhatikan bentuk hukum dari bank yang bersangkutan untuk mengetahui batasan tanggung jawab pemegang sahamnya. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam Undang-Undang Perbankan dikenal beberapa bentuk hukum bank, maka tanggung jawab pemegang saham lama pun harus memperhatikan bentuk hukum bank dimaksud, oleh karena itu berikut ini akan diuraikan mengenai tanggung jawab bank menurut bentuk hukum yang dimungkinkan menurut Undang-Undang Perbankan yaitu bank dengan bentuk hukum Perseroan Terbatas (PT), bank dengan bentuk hukum Koperasi, maupun bank dengan bentuk hukum Perusahaan Daerah.

1. Perseroan Terbatas (PT)

UU Perbankan mengatur bahwa salah satu bentuk hukum Bank Umum ataupun BPR adalah Perseroan Terbatas (Pasal 21 Undang-Undang Perbankan). Oleh sebab itu, konstruksi hukum organ Perseroan Terbatas Perbankan sudah tentu sama dengan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (yang selanjutnya disebut Undang-Undang PT).

Dalam Undang-Undang PT, ada keadaan di mana suatu perusahaan yang berbadan hukum PT mengalami kepailitan. Undang-Undang Perbankan juga memungkinkan terjadinya keadaan di mana suatu bank dinyatakan pailit.

Kepailitan bagi bank dimungkinkan sebagaimana terdapat dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, "Dalam hal bank mengalami kepailitan, semua harta yang

dititipkan pada bank tersebut tidak dimasukkan dalam harta kepailitan dan wajib dikembalikan kepada penitip yang bersangkutan". Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan tersebut tidak memuat ketentuan lebih lanjut sehingga harus berdasarkan peraturan yang berlaku umum.¹²

Dari sinilah muncul adanya kebutuhan pemberesan kewajiban bank yang berbadan hukum PT menggunakan Undang-Undang PT. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang PT, Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki, namun masih ada kemungkinan pemegang saham harus bertanggung jawab hingga menyangkut kekayaan pribadinya berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang PT, yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (1) tidak berlaku apabila:

- a. persyaratan Perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi;
- b. pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi;
- c. pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan; atau
- d. pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan, yang mengakibatkan kekayaan Perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang Perseroan.

Mengenai batas tanggung jawab pemegang saham di atas, Pasal 104 ayat (2) Undang-Undang PT mengatur bahwa dalam hal kepailitan disebabkan karena kesalahan atau kelalaian Direksi, maka pelaksanaan segala kewajiban Perseroan menjadi tanggung jawab Direksi yang melakukan kesalahan atau kelalaian tersebut, termasuk kewajiban terhadap para kreditor.

¹² Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 234.

Direksi PT itu bertindak mewakili PT sebagai badan hukum, sehingga ini merupakan tugas utama Direksi. Adapun hakikat dari perwakilan adalah bahwa seseorang melakukan sesuatu perbuatan untuk kepentingan orang lain atas tanggung jawab orang itu.

Di samping tugas utama Direksi tersebut, Rudhi Prasetya menyatakan bahwa termasuk sebagai tugas Direksi dalam perbuatan dan kejadian sehari-hari tersebut, menurut anggaran dasar:¹³

1. menandatangani saham-saham yang dikeluarkan, bersama-sama komisaris;
2. menyusun laporan neraca untung rugi perseroan pada akhir tahun, sebagai pertanggungjawaban Direksi, dengan menyampaikannya dan meminta untuk disahkan oleh Rapat Umum Pemegang Sahara (RUPS);
3. melakukan pemanggilan RUPS dan memimpin RUPS (khusus untuk PT terbuka RUPS dipimpin oleh komisaris).

Jika berbicara mengenai pertanggungjawaban, maka dapat dilihat dari segi hubungan ekstern dan segi hubungan intern. Tanggung jawab ekstern adalah tanggung jawab sebagai dampak dalam hubungan dengan pihak luar. Sedangkan tanggung jawab intern adalah dampak dari hubungan si pengurus sebagai organ terhadap organ lainnya, yaitu institusi komisaris dan/atau rapat umum pemegang saham. Sedangkan jika dilihat dari substansinya, maka tanggung jawab Direksi perseroan terbatas dibedakan setidaknya menjadi empat kategori, yakni:

1. tanggung jawab berdasarkan prinsip *fiduciary duties* dan *duty to skill and care*;
2. tanggung jawab berdasarkan doktrin manajemen ke dalam (*indoor manajement rule*);
3. tanggung jawab berdasarkan prinsip *Ultra vires*; dan
4. tanggung jawab berdasarkan prinsip *piercieng the corporate veil*.

Dari Pasal 3 ayat (1) dan (2) Undang-Undang PT mengenai batas tanggung jawab pemegang saham, dikaitkan dengan Pasal 104 ayat (2) Undang-

¹³ *Ibid.*, hlm. 227.

Undang PT mengenai tanggung jawab Direksi, dan dihubungkan dengan pendapat Rudhi Prasetya dapat disimpulkan bahwa apabila bank berbentuk atau berbadan hukum PT, maka tanggung jawab terletak pada pemegang saham yaitu sebesar saham yang dimilikinya (kecuali jika pemegang saham memenuhi ketentuan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang PT, maka tanggung jawabnya menjadi tanggung jawab pribadi untuk keseluruhan) atau jika bank yang bersangkutan dicabut izin usahanya karena kesalahan atau kelalaian Direksi, maka pelaksanaan segala kewajiban Perseroan menjadi tanggung jawab Direksi yang melakukan kesalahan atau kelalaian tersebut.

2. Koperasi

Pengaturan mengenai badan hukum koperasi di Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (selanjutnya disebut Undang-Undang Perkoperasian). Koperasi dapat dibedakan dari badan usaha lainnya, karena adanya:

1. Sifat kesukarelaan dalam keanggotaan koperasi.
Sifat ini mengandung arti bahwa menjadi anggota koperasi tidak boleh dipaksakan siapapun, sifat kesuka relaan ini juga mengandung artibahwa seorang anggota dapat mengundurkan diri dari koperasi sesuai dengan syarat yang ditentukan dalam Anggaran Dasar Koperasi.
2. Adanya prinsip demokrasi.
Prinsip ini menunjukkan bahwa pengelolaan koperasi dilakukan atas kehendak dan keputusan para anggotanya.
3. Pembagian sisa hasil usaha berdasar atas prinsip keadilan dan asas kekeluargaan.
Sisa hasil usaha koperasi tidak dibagi semata-mata atas dasar modal yang dimiliki anggota dalam koperasi, tetapi juga atas dasar perimbangan jasa usaha mereka terhadap koperasi.
4. Koperasi bukan merupakan akumulasi modal.
Meskipun koperasi bukan merupakan suatu

akumulasi modal, tetapi koperasi memerlukan modal pula untuk menjalankan kegiatan usahanya.

5. Prinsip Kemandirian dari koperasi.
Ini mengandung arti bahwa koperasi harus dapat berdiri sendiri, tanpa bergantung kepada pihak lain yang dilandasi oleh kepercayaan kepada pertimbangan, keputusan, kemampuan dan usaha sendiri.
6. Selain lima prinsip tersebut, dalam pengembangan dirinya koperasi juga melaksanakan prinsip-prinsip pendidikan perkoperasian dan bekerja sama dengan antar koperasi.

Mengenai tanggung jawab koperasi terhadap parakrediturnya hanya terbatas pada harta kekayaan koperasi itu sendiri. Dalam hal kekayaan koperasi tidak cukup untuk menutupi semua tuntutan yang diajukan oleh para kreditur, berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Perkoperasian yang menentukan bahwa anggota Koperasi adalah pemilik dan sekaligus pengguna jasa Koperasi, maka para anggota koperasi diminta secara perorangan untuk bertanggung jawab bagi hutang-hutang koperasi jika terjadi pembubaran.

Tanggung jawab para anggota bagi hutang-hutang koperasi hanya dapat berlaku berdasarkan dua syarat, yaitu:

1. Dalam hal pembubaran koperasi
2. Dalam hal harta kekayaan koperasi tidak cukup untuk menutupi semua tuntutan yang diajukan oleh para kreditur.

Mengenai pembubaran bentuk hukum Koperasi, Pasal 46 Undang-Undang Perkoperasian mengaturnya yang menyatakan bahwa pembubaran Koperasi dapat dilakukan berdasarkan:

- a. keputusan Rapat Anggota, atau
- b. keputusan Pemerintah

Sebagai perangkat organisasi yang diberikan wewenang untuk melakukan tindakan dan upaya hukum untuk dan atas nama koperasi yang bersangkutan, pengurus bertanggung jawab mengenai segala kegiatan pengelolaan koperasi dan usahanya kepada rapat anggota dan rapat

anggotaluar biasa.

Selanjutnya masalah penyelesaian setelah dikeluarkannya keputusan pembubaran koperasi, maka segera dilakukan penyelesaian. Penyelesaian diatur dalam Pasal 51 Undang-undang Perkoperasian, yakni:

Untuk kepentingan kreditur dan para anggota koperasi terhadap pembubaran koperasi dilakukan penyelesaian pembubaran yang selanjutnya disebut penyelesaian.

Dari Pasal 34 Undang-undang Perkoperasian mengenai tanggung jawab pengurus menanggung kerugian yang diderita koperasi karena tindakan yang dilakukan dengan kesengajaan atau kelalaiannya, dihubungkan dengan pendapat Muhammad Firdaus dan Agus Edhi Susanto mengemukakan bahwa pengurus koperasi adalah perangkat organisasi yang memegang kedaulatan tertinggi dalam koperasi, maka dapat dideskripsikan bahwa tanggung jawab bank yang berbadan hukum Koperasi adalah tanggung jawab setiap anggota Koperasi atau jika kerugian disebabkan karena kesalahan pengurus, maka pengurus tersebut yang harus bertanggung jawab.

3. Perusahaan Daerah

Mengenai Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk hukum Perusahaan yang diizinkan untuk berusaha di bidang perbankan, semula ketentuannya mengacu pada kewenangan daerah berdasarkan Undang-Undang No 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah, di mana Peraturan Daerah (Perda) yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memberikan wewenang pada Pemerintah Daerah (Pemda) untuk mendirikan Perusahaan Daerah yang berusaha di bidang perbankan. Ketentuan ini sekarang memperoleh nuansa yang baru, yakni dengan berlakunya Otonomi Daerah yang ditetapkan dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan. Dalam hal ini, pendirian bank

daerah baik milik Pemda maupun Swasta Daerah sangat bermanfaat bagi daerah, karena selain memperlancar aktivitas keuangan daerah juga untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Definisi Perusahaan Daerah ditentukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Perusahaan Daerah, yaitu: "Dalam Undang-undang ini yang dimaksudkan dengan Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang."

Sebagai salah satu bentuk hukum, Perusahaan Daerah memiliki modal, yang sebagian atau seluruh permodalan Perusahaan Daerah berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan dan seperti halnya PT, modal PD terdiri dari saham-saham. Dalam UU PD, diatur bahwa saham-saham tersebut digolongkan dalam 2 jenis, yaitu saham prioritas yang hanya dapat dimiliki oleh daerah, dan saham biasa yang dapat dimiliki oleh daerah, warganegara, dan/atau badan hukum Indonesia. Organ Perusahaan daerah meliputi:

- a. RUPS;
- b. Direksi; dan
- c. Badan Pengawas.

Pada suatu Perusahaan Daerah fungsi Rapat Pemegang Saham tidak selalu sebagai pengambil keputusan akhir dalam perjalanan roda perusahaan, hal ini dibatasi bahwa keputusan Rapat Pemegang Saham harus diambil dengan permufakatan seluruh pemegang saham, manakala tidak tercapai permufakatan atas suatu hal yang akan diputuskan maka Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk memutuskan masalah tersebut dengan tetap memperhatikan pendapat pendapat yang berkembang dalam RUPS, hal mana diatur didalam Bab VI tentang Rapat Pemegang Saham pada Pasal 18 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang menyatakan:

- 1) Tata-tertib rapat pemegang saham/saham prioritas dan rapat umum pemegang saham (prioritas dan biasa) diatur dalam peraturan

pendirian Perusahaan Daerah.

- 2) Keputusan dalam rapat pemegang saham/saham prioritas dan rapat umum pemegang saham (prioritas dan biasa) diambil dengan kata mufakatan.
- 3) Jika kata mufakat termaksud pada Ayat (2) tidak tercapai maka pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah disampaikan kepada Kepala Daerah dari Daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah.
- 4) Kepala Daerah termaksud pada Ayat (3) mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat termaksud.

Pengurusan Perusahaan Daerah dilakukan oleh suatu Direksi, jumlah anggota serta susunan Direksi diatur didalam peraturan daerah yang merupakan peraturan pendiriannya, pengangkatan anggota Direksi pada Perusahaan Daerah dilakukan oleh Kepala Daerah setelah mendengar pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari Daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah, mengenai pengangkatan anggota Direksi terdapat dua mekanisme, Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Direksi jika modal badan usaha tersebut seluruhnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengangkatan anggota Direksi Perusahaan Daerah dilakukan dari usulan pemegang saham prioritas, bagi badan usaha yang modalnya sebahagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan.

Undang-undang Perusahaan Daerah juga mengatur tentang pengawasan Perusahaan Daerah, Pasal 19 menyatakan bahwa Direksi dalam menjalankan pengurusannya terhadap perusahaan berada di bawah pengawasan Kepala Daerah bagi Perusahaan daerah yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemda. Fungsi pengawasan dilaksanakan oleh Pemegang Saham atau Pemegang Saham Prioritas mana kala saham-saham perusahaan tersebut dimiliki oleh lebih dari satu pegang saham. Pengawasan juga dapat dilakukan oleh badan yang dibentuk atau ditunjuk dengan diberikan mandat untuk melakukan pengawasan oleh Kepala Daerah atau Pemegang Saham.

Biasanya tugas pengawasan yang diserahkan kepada suatu Dewan/Badan terhadap suatu perusahaan yang besarnya ditunjuk satu badan, yang menjalankan pengawasan umum terhadap perusahaan sedang untuk perusahaan-perusahaan yang kecil ditunjuk hanya satu badan untuk melakukan pengawasan.

Dalam kaitanya dengan teori *piercing the corporate veil*, Kepala Daerah sebagai pemegang saham prioritas dapat dimintai pertanggung jawaban manakala melakukan perbuatan yang menyebabkan kerugian pada Perusahaan Daerah. Ketika Perusahaan Daerah tersebut berbentuk Perseroan Terbatas, berbeda dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang tidak mengatur hal yang demikian itu, sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Selanjutnya mengenai tanggung jawab pegawai terdapat dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Perusahaan Daerah yang menentukan:

“Semua pegawai Perusahaan Daerah, termasuk anggota Direksi dalam kedudukan selaku demikian, yang tidak dibebani tugas penyimpanan uang, surat-surat berharga dan barang-barang persediaan, yang karena tindakan melawan hukum atau karena melalaikan kewajiban dan tugas yang dibebankan kepada mereka dengan langsung atau tidak langsung telah menimbulkan kerugian bagi Perusahaan Daerah, diwajibkan mengganti kerugian tersebut.”

Maka jika, dikaitkan dengan Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Perusahaan Daerah, dapat dideskripsikan bahwa tanggung jawab Perusahaan daerah merupakan tanggung jawab Kepala Daerah sebagai pemegang saham prioritas, apabila kerugian Perusahaan Daerah karena akibat kesalahan pegawai, maka pegawai itulah yang bertanggung jawab.

Berdasarkan segala uraian mengenai tanggung jawab bank terhadap Nasabah Penyimpan atas simpanan yang tidak terpenuhi haknya dari hasil penjualan aset bank dalam hal terjadi pencabutan izin usaha dan likuidasi bank, maka tanggung jawab

untuk memenuhi kewajiban tersebut menjadi tanggung jawab pemegang saham lama yang terbukti menyebabkan bank menjadi BankGagal, tentunya dengan memperhatikan bentuk hukum bank yang bersangkutan.

- a. Apabila bank berbentuk atau berbadan hukum PT, maka tanggung jawab terletak pada pemegang saham yaitu sebesar saham yang dimilikinya (kecuali jika pemegang saham memenuhi ketentuan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang PT, maka tanggung jawabnya menjadi tanggung jawab pribadi untuk keseluruhan) atau jika bank yang bersangkutan dicabut izin usahanya karena kesalahan atau kelalaian Direksi, maka pelaksanaan segala kewajiban Perseroan menjadi tanggung jawab Direksi yang melakukan kesalahan atau kelalaian tersebut.
- b. Apabila bank berbadan hukum Koperasi, tanggung jawab terletak pada setiap anggota Koperasi atau jika kerugian disebabkan karena kesalahan pengurus, maka pengurus tersebut yang harus bertanggung jawab.
- c. Apabila bank berbadan hukum Perusahaan Daerah, maka merupakan tanggung jawab Kepala Daerah sebagai pemegang saham prioriteit, apabila kerugian Perusahaan Daerah karena akibat kesalahan pegawai, maka pegawai itulah yang bertanggung jawab.

3. Peran LPS Sebagai Jaring Pengaman Sistem Perbankan Nasional

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) adalah bagian dari sistem Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK)/anggota FKSSK bersama dengan BI, Menteri Keuangan, dan OJK. FKSSK menetapkan dan melaksanakan kebijakan yang diperlukan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis pada sistem keuangan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Keputusan FKSSK yang terkait dengan penyelesaian dan penanganan suatu bank gagal (bank resolution) yang ditangani berdampak sistemik mengikat LPS.

LPS melakukan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik setelah FKSSK menyerahkan

penanganannya kepada LPS. LPS melakukan penyelesaian atau penanganan bank gagal berdampak sistemik dengan cara: melakukan penyelamatan yang mengikutsertakan pemegang saham lama atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama. Penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik dengan mengikutsertakan pemegang saham lama (*open bank assistance*) hanya dapat dilakukan apabila:

1. pemegang saham Bank Gagal telah menyetor modal sekurang-kurangnya 20 persen dari perkiraan biaya penanganan;
2. ada pernyataan dari RUPS bank yang sekurang-kurangnya memuat kesediaan untuk: menyerahkan kepada LPS hak dan wewenang RUPS;
 - a. menyerahkan kepada LPS kepengurusan bank; dan
 - b. tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS dalam hal proses penanganan tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. bank menyerahkan kepada LPS dokumen mengenai:
 - a. penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia;
 - b. data keuangan Nasabah Debitur;
 - c. struktur permodalan dan susunan pemegang saham tiga tahun terakhir; dan
 - d. informasi lainnya yang terkait dengan aset, kewajiban dan permodalan bank yang dibutuhkan LPS.

Terhitung sejak LPS menetapkan untuk melakukan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik dengan penyertaan modal dengan pemegang saham, berdasarkan UU No. 24 Tahun 2004:

- a. pemegang saham dan pengurus bank melepaskan dan menyerahkan kepada LPS segala hak, kepemilikan, kepengurusan dan/atau kepentingan lain pada bank dimaksud; dan
- b. pemegang saham dan pengurus bank tidak dapat menuntut LPS dalam hal proses penanganan

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

LPS bertanggung jawab atas kekurangan biaya penanganan Bank Gagal setelah pemegang saham lama melakukan penyetoran modal sekurang-kurangnya 20 persen dari perkiraan biaya penanganan. Biaya penanganan Bank Gagal yang dikeluarkan oleh LPS menjadi penyertaan modal sementara LPS pada bank. LPS wajib menjual seluruh saham bank dalam penanganan paling lama tiga tahun sejak penyerahan segala hak, kepemilikan, kepengurusan dan/atau kepentingan lain pada bank dimaksud. Penjualan saham dilakukan secara terbuka dan transparan dengan tetap mempertimbangkan tingkat pengembalian yang optimal bagi LPS, paling sedikit sebesar seluruh penempatan modal sementara yang dikeluarkan oleh LPS. Dalam hal tingkat pengembalian yang optimal tidak dapat diwujudkan dalam jangka waktu paling lama tiga tahun maka dapat diperpanjang sebanyak-banyaknya dua kali dengan masing-masing perpanjangan selama satu tahun.

Selanjutnya dalam hal tingkat pengembalian yang optimal yaitu 3 tahun dan paling sedikit tingkat pengembalian sebesar seluruh penempatan modal sementara yang dikeluarkan oleh LPS tidak dapat diwujudkan dalam jangka waktu perpanjangan 2 kali dengan masing-masing perpanjangan selama 1 tahun, LPS menjual saham bank tanpa memperhatikan ketentuan tingkat pengembalian yang optimal, tanpa memperhatikan modal sementara yang dikeluarkan oleh LPS dalam jangka waktu satu tahun berikutnya.

Selanjutnya LPS dalam melakukan penyelesaian dan penanganan Bank Gagal mempunyai kewenangan diantaranya menguasai dan mengelola aset dan kewajiban Bank Gagal yang diselamatkan. Kemudian LPS menjamin simpanan nasabah bank yang berbentuk giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu. Nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah).

Nilai yang dijamin diharapkan dapat melindungi seluruh simpanan yang dimiliki oleh nasabah kecil yang merupakan sebagian besar nasabah bank di Indonesia.

Namun demikian, berdasarkan Perpu No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2004 Tentang LPS bahwa Nilai Simpanan yang dijamin dapat diubah apabila dipenuhi salah satu atau lebih kriteria sebagai berikut:

- a. terjadi penarikan dana perbankan dalam jumlah besar secara bersamaan;
- b. terjadi inflasi yang cukup besar dalam beberapa tahun;
- c. jumlah nasabah yang dijamin seluruh simpanannya menjadi kurang dari 90% dari jumlah nasabah penyimpan seluruh bank; atau
- d. terjadi ancaman krisis yang berpotensi mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan membahayakan stabilitas sistem keuangan.

Selanjutnya, kemungkinan bisa saja terjadi bahwa klaim penjaminan dinyatakan tidak layak dibayar apabila berdasarkan hasil rekonsiliasi dan/atau verifikasi terjadi:

- a. data Simpanan nasabah dimaksud tidak tercatat di bank;
- b. nasabah Penyimpan merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar; misalnya nasabah yang memperoleh hasil bunga jauh di atas tingkat pasar; dan
- c. nasabah Penyimpan merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat, misalnya penerima kredit yang kreditnya macet.

KESIMPULAN

1. Suatu bank dapat dilikuidasi oleh Bank Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan adalah karena 2 (dua) alasan, yaitu:
 - a. Apabila menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank membahayakan sistem perbankan; dan

- b. Apabila menurut penilaian Bank Indonesia suatu bank diperkirakan mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan menurut penilaian Bank Indonesia tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank.

Dalam hal terjadi salah satu keadaan-keadaan tersebut atas, pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank yang bersangkutan dan memerintahkan direksi bank tersebut untuk melikuidasi bank itu. Setelah dinyatakan sebagai bank gagal oleh Bank Indonesia, maka penyelesaian atau penanganan bank gagal tersebut diserahkan pada pihak LPS yang selanjutnya mempertimbangkan perkiraan dampak pencabutan izin usaha atas bank gagal tersebut terhadap perekonomian nasional.

Sedangkan dalam hal pengawasan, OJK mempunyai wewenang:

- a. Menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan;
- b. Mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif (anggota Dewan Komisiner yang bertugas memimpin pelaksanaan pengawasan kegiatan jasa keuangan dan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Dewan Komisiner);
- c. Melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan konsumen, dan tindakan lain terhadap Lembaga Jasa Keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
- d. Memberikan perintah tertulis kepada Lembaga Jasa Keuangan dan/atau pihak tertentu;
- e. Melakukan penunjukan pengelola;
- f. Menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di

sektor jasa keuangan; dan

- g. Memberikan dan/atau mencabut izin usaha; izin orang perseorangan; efektifnya pernyataan.
2. Perlindungan hukum terhadap nasabah penyimpan atas simpanannya yang tidak dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan adalah jika pemegang saham Bank tersebut tidak melaksanakan tanggung jawab yang menjadi kewajibannya, maka Nasabah Penyimpan dapat melakukan upaya hukum sebagai berikut: Sebagai bentuk pertanggung jawaban yang berhak mewakili perseroan dalam mengalihkan aset yang dimiliki perseroan adalah Direksi. Namun, dalam hal Direksi dalam perseroan lebih dari 1 (satu) orang, maka setiap anggota Direksi berhak untuk mewakili perseroan. Hal ini didasarkan pada ketentuan yang termaktub di dalam Pasal 98 ayat (1) dan ayat (2) UUPT, yang menyatakan:
- 1) Direksi mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan.
 - 2) Dalam hal anggota Direksi terdiri lebih dari 1 (satu) orang, yang berwenang mewakili Perseroan adalah setiap anggota Direksi, kecuali ditentukan lain dalam anggaran dasar.
- Yang menjadi suatu hubungan antara nasabah dan bank sehingga terjadi unsur yang harus dipertanggung jawabkan antara lain :
- a. Berdasarkan hubungan kontraktual, Nasabah Penyimpan dapat mengajukan upaya hukum ke Pengadilan dengan mengajukan gugatan atas dasar wanprestasi. Hal ini dikarenakan pihak Bank tidak memenuhi prestasi seperti yang telah diperjanjikan sebelumnya, yaitu melakukan wanprestasi dengan tidak mengembalikan dana simpanan nasabah beserta bunganya sesuai dengan ketentuan yang disepakati. Dasar gugatannya adalah Pasal 1236 KUH Perdata.
 - b. Berdasarkan hubungan non kontraktual, Nasabah Penyimpan yang merupakan

kategori ke 2 yaitu simpanannya melebihi Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah), akan mendapatkan pembayaran dari pencairan aset Bank dalam likuidasi dengan urutan ke enam dalam Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang LPS.

3. Mengenai tanggung jawab bank terhadap Nasabah Penyimpan atas simpanan yang tidak terpenuhi haknya dari hasil penjualan aset bank dalam hal terjadi pencabutan izin usaha dan likuidasi bank, maka tanggung jawab untuk memenuhi kewajiban tersebut menjadi tanggung jawab pemegang saham lama yang terbukti menyebabkan bank menjadi Bank Gagal, tentunya dengan memperhatikan bentuk hukum bank yang bersangkutan, yaitu diantaranya:
 - a. Bila bank berbentuk atau berbadan hukum PT, maka tanggung jawab terletak pada pemegang saham yaitu sebesar saham yang dimilikinya (kecuali jika pemegang saham memenuhi ketentuan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang PT;
 - b. Apabila bank berbadan hukum Koperasi, tanggung jawab terletak pada setiap anggota Koperasi atau jika kerugian disebabkan karena kesalahan pengurus, maka pengurus tersebut yang harus bertanggung jawab; dan
 - c. Apabila bank berbadan hukum Perusahaan Daerah, maka merupakan tanggung jawab Kepala Daerah sebagai pemegang saham prioritas, apabila kerugian Perusahaan Daerah karena akibat kesalahan pegawai, maka pegawai itulah yang bertanggung jawab.

Saran-saran dari penulis adalah sebagai berikut:

1. Upaya hukum bagi Nasabah Penyimpan atas simpanannya yang tidak dijamin oleh LPS masih kurang melindungi hak-haknya dikarenakan harus melalui proses yang tidak banyak diketahui oleh masyarakat, maka seharusnya pemerintah segera membuat

peraturan mengenai tata cara tentang likuidasi atas keinginan pemegang saham dan juga tata cara mengenai upaya hukum atau pengajuan gugatan bagi Nasabah Penyimpan dana yang dana simpanannya belum kembali setelah bank dilikuidasi dan aset bank telah habis;

2. Selain itu berkaitan dengan masalah likuidasi, menurut Pasal 150 ayat (5) UU PT pemegang saham wajib mengembalikan sisa kekayaan hasil likuidasi secara proporsional dengan jumlah yang diterima terhadap jumlah tagihan. Kewajiban untuk mengembalikan sisa kekayaan hasil likuidasi tersebut wajib dilakukan oleh pemegang saham apabila dalam hal sisa kekayaan hasil likuidasi telah dibagikan kepada pemegang saham dan terdapat tagihan kreditor yang belum mengajukan tagihannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa seorang pemegang saham mempunyai suatu kewajiban untuk bertanggung jawab terhadap apa yang terjadi didalam perusahaannya apabila mengalami kebangkrutan.
3. Bagi pihak bank, diharapkan untuk selalu mengumumkan keadaan atau kesehatan masing-masing bank, baik melalui media massa atau melalui website. Hal ini dimaksudkan agar para nasabah bank mengetahui risiko terhadap dana simpanannya, serta hendaknya pula pihak bank memberikan perlakuan yang sama terhadap Nasabah Penyimpan dana baik yang kecil maupun yang besar, sehingga tidak ada nasabah yang tidak mendapatkan pengembalian simpanannya dengan alasan aset telah habis sedangkan pemegang saham tidak dapat diharapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Manan, 2005, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perbankan Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi*

Dan Kepailitan, Sinar Grafika, Jakarta.

Bernadette M. Waluyo, 1997, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bahan Kuliah Universitas Parahyangan

Setiawan, 2001, *Makalah Produsen atau Konsumen; Siapa Dilindungi Hukum*, Jakarta.

Soerjono Soekanto: 2001, *Sosiologi Suatu Pengantar*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.

Sulistiyandari. *Hukum Perbankan: Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Penyimpan Melalui Pengawasan Perbankan di Indonesia*, Laros, Sidoarjo, 2012.

Yusuf Shofie, 2003, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, PT. Citra Aditya Bandung.

Suyem, "Peran Bank Indonesia Dalam Stabilitas, Keuangan," <http://suyem.blogspot.com/2010/03/peran-bank-indonesia-dalam-stabilitas.html>