

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI *BRANCHLESS BANKING* DAN KEAGENAN

A. Pengertian dan Dasar Hukum *Branchless Banking*

1. Pengertian *Branchless Banking*

Bila diartikan secara bahasa maka *Branchless Banking* dapat didefinisikan sebagai “*a distribution channel strategy used for delivering financial services without relying on Bank branches*” atau dengan kata lain merupakan inovasi perbankan dimana Bank melakukan pemberian layanan keuangan di luar kantor cabang. Kegiatan tersebut dapat dilakukan dengan melibatkan Agen dan mengandalkan teknologi informasi dan komunikasi untuk mengirimkan rincian transaksi.³⁵ Adanya Agen yang tersebar di beberapa lokasi berfungsi sebagai pengganti kantor cabang untuk menjangkau masyarakat yang belum tersentuh layanan perbankan.

Branchless Banking sebenarnya bukan merupakan hal yang baru, yang membuatnya berbeda adalah ekspansi yang cepat dari

³⁵ Shri L.S.Subramanian. *A Study Of Branchless Banking In Achieving Financial Inclusion In India. BVIMSR's Journal of Management Research . Vol. 5 Issue - 2 : October : 2013*

layanan kepada sejumlah kelompok masyarakat *unbanked* yang mayoritas adalah masyarakat menengah ke bawah dari layanan resmi langsung ke transaksi elektronik yang ditawarkan oleh penyedia formal. Adapun pengertian *Branchless Banking* secara istilah adalah:

*Branchless Banking is defined as the delivery of financial services outside conventional Bank branches, often using Agents and relying on information and communications technologies to transmit transaction details – typically cardreading point-of-sale (POS) terminals or mobile phones. By relying on already existing retail infrastructure and widespread technologies, such as mobile phones, Branchless Banking dramatically reduces the cost of delivery and increases convenience for customers.*³⁶

Maksud dari pengertian tersebut adalah *Branchless Banking* merupakan pelayanan jasa keuangan di luar cabang Bank konvensional dengan menggunakan Agen atau perantara pihak ketiga lainnya sebagai antarmuka utama dengan pelanggan, dan mengandalkan teknologi seperti terminal *card reader point-of-sale (POS)* dan ponsel untuk mengirimkan rincian transaksi. Memanfaatkan teknologi dan Agen dapat menghemat biaya administrasi dan menambah kenyamanan masyarakat. Meskipun menggunakan istilah "*Banking*" tetapi *Branchless Banking* tidak hanya terbatas pada jasa Bank; termasuk kebijakan yang luas dari layanan keuangan yang sering disediakan oleh non Bank. *Branchless*

³⁶ The Consultative Group to Assist for the Poor, *Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance*, Focus Note No. 43, January 2008, hlm. 1

Banking berperan sebagai *gateway* untuk masyarakat yang tidak pernah terlibat dengan lembaga keuangan.

Hadirnya inovasi ini menyediakan akses yang lebih besar terhadap masyarakat mengenai layanan keuangan dalam sektor formal. Hal tersebut disebabkan karena melalui Agen, Bank dapat dengan efektif menghubungkan masyarakat *unbanked* ke seluruh perekonomian, menempatkan masyarakat miskin pada jaringan yang lebih luas sehingga mereka berpeluang untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Selain itu, *Branchless Banking* memberikan kemudahan bagi pemangku kepentingan seperti lembaga perbankan, lembaga keuangan nonbank, serta pemerintah dalam menjangkau masyarakat miskin dengan *micro payments*.³⁷

Branchless Banking dapat menawarkan dasar layanan perbankan kepada pelanggan dengan biaya minimal, lebih hemat daripada biaya untuk melayani nasabah melalui Bank konvensional. Secara garis besar, *Branchless Banking* membantu mengatasi dua masalah terbesar dari akses keuangan, yaitu biaya *roll-out* akibat kehadiran secara fisik dan biaya penanganan transaksi dengan nilai rendah.³⁸ Hal ini dicapai dengan memanfaatkan jaringan Agen pihak ketiga yang ada untuk melakukan transaksi tunai dan pembukaan rekening serta masyarakat

³⁷ Claire Alexandre, *loc. cit.*

³⁸ Gautam Ivatury and Ignacio Mas, *The Early Experience with Branchless Banking*, The Consultative Group to Assist the Poor Focus Note No. 46, April 2008, hlm. 2

juga dapat melakukan transaksi secara *online* melalui telepon genggam. Sehingga hal ini akan mengakibatkan pengurangan biaya yang tajam serta menciptakan kesempatan meningkatkan pangsa populasi dengan akses ke pembiayaan formal secara signifikan, khususnya di daerah pedesaan, tempat dimana banyak orang miskin tinggal.

Dapat disimpulkan bahwa secara substansial *Branchless Banking* mencakup hal-hal sebagai berikut:³⁹

- a. Penggunaan teknologi, seperti kartu pembayaran atau telepon genggam, untuk mengidentifikasi pelanggan dan merekam transaksi elektronik serta dalam beberapa kasus, untuk memungkinkan pelanggan melakukan transaksi jarak jauh;
- b. *Banking Agent*, yang berfungsi sebagai unit terdepan. Bentuk dari *Banking Agent* sendiri sangat beragam. Bisa berbentuk perorangan, maupun *outlet retail* pihak ketiga baik eksklusif maupun noneksklusif, seperti kantor pos dan pengecer kecil/toko, yang bertindak sebagai Agen untuk penyedia jasa keuangan dan memungkinkan pelanggan untuk melakukan fungsi yang membutuhkan kehadiran fisik, seperti penanganan kas dan *due diligence* pelanggan sebelum melakukan pembukaan rekening.
- c. Melakukan penawaran setidaknya dasar setoran tunai serta penarikannya, di samping layanan transaksional maupun pembayaran.
- d. Adanya perlindungan dari pemerintah, bahwa yang berhak melakukan adalah Bank resmi berlisensi yang telah mendapatkan izin mengeluarkan layanan *Branchless Banking*.
- e. Manajemen operasional yang baik sehingga pelanggan dapat menggunakan layanan perbankan secara teratur, seperti layanan *Branchless Banking* tersedia selama jam kerja normal tanpa perlu untuk pergi ke kantor cabang Bank sama sekali, jika itu yang masyarakat inginkan.

³⁹ The Consultative Group To Assist For The Poor. *Branchless Banking Diagnostic Template*, hlm. 1

Secara internasional, khususnya dalam *emerging market*, praktek *Branchless Banking* juga bukanlah sesuatu yang baru. Dari berbagai studi literatur tercatat lebih dari 100 (seratus) negara, seperti Brazil, Peru, Rusia, Malaysia, India, Filipina, Kenya, Pakistan, dan Meksiko, telah terlebih dulu mengimplementasikan *Branchless Banking*.⁴⁰ Berdasarkan negara-negara tersebut telah dipelajari oleh The Consultative Group To Assist For The Poor (CGAP)⁴¹ dan mengidentifikasi enam poin penting bahwa regulator harus memahami kondisi lokasi dalam merumuskan kebijakan pengaturan sehingga dirasa proporsional dalam menjalankan *Branchless Banking*. Keenam poin tersebut dibedakan menjadi dua kategori. Kategori pertama terdiri dari dua poin yang dirasa sangat diperlukan, yaitu:⁴²

- a. Penggunaan Agen. Otorisasi untuk menggunakan Agen Bank sebagai pengelola *cash in/cash out* dan melakukan aktivitas antarmuka dengan pelanggan; dan
- b. *Anti-Money Laundering/Combating Financing Of Terrorism (AML/CFT)*. *Anti Money Laundering*, atau kita lebih mengenalnya dengan istilah Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU), merupakan aturan yang krusial dalam rangka meminimalisir risiko serta untuk memerangi pendanaan

⁴⁰ Yesi Hendriani Supartoyo dan Kasmiati. *Branchless Banking Mewujudkan Keuangan Inklusif sebagai Alternatif Solusi Inovatif Menanggulangi Kemiskinan: Review Dan Rekomendasi*, hlm. 11

⁴¹ CGAP merupakan konsorsium kebijakan dan penelitian independen yang didedikasikan untuk memajukan akses keuangan bagi masyarakat miskin dunia. Hal ini didukung oleh lebih dari 33 lembaga pembangunan dan yayasan swasta yang memiliki misi umum untuk mengurangi kemiskinan. CGAP berkedudukan di World Bank, menyediakan intelijen pasar, mempromosikan standar, mengembangkan solusi inovatif dan menawarkan layanan konsultasi kepada pemerintah, penyedia jasa keuangan, donor dan investor.

⁴² The Consultative Group To Assist For The Poor, *Branchless Banking Diagnostic Template*, *op. cit*, hlm. 3

terorisme (d disesuaikan dengan realitas transaksi jarak jauh yang dilakukan melalui Agen).

Sedangkan empat poin lainnya, CGAP mengklasifikasikan ke dalam kebijakan kategori berikutnya. Mereka akan mencari keberhasilan dari *project* ini serta keberlanjutannya sebagai sarana dalam menyediakan layanan keuangan kepada masyarakat menengah ke bawah yang tak memiliki rekening Bank.⁴³

- a. Perlindungan Konsumen. Karena perlindungan konsumen yang efektif sangat diperlukan untuk mengatasi risiko pembayaran elektronik;
- b. *E-Money*. Merupakan ruang peraturan yang tepat untuk penerbitan *e-money* beserta instrumen lain (terutama ketika dikeluarkan oleh pihak selain Bank yang berlisensi sehingga tetap harus diawasi);
- c. Sistem Pembayaran. Regulasi mengenai sistem pembayaran dan pengawasan yang efektif dalam rangka mencapai skala *Branchless Banking*; dan
- d. Kompetisi. Kebijakan yang mengatur mengenai kompetisi di antara pihak penyedia layanan (kompetisi yang seimbang dan insentif bagi para pihak penyedia yang terlibat ke dalam *Branchless Banking* sehingga dapat menghindari risiko monopoli.

2. Dasar Hukum Penerapan *Branchless Banking* di Beberapa Negara

Regulator keuangan memainkan peran penting dalam perekonomian negara manapun. Untuk masyarakat, adanya regulasi berfungsi memastikan stabilitas keuangan ekonomi dan menjamin bahwa lembaga-lembaga yang ingin menawarkan jasa keuangan melakukannya secara bertanggungjawab. Jadi, selain perannya dalam

⁴³ *Ibid.*

menjaga stabilitas keuangan, regulator juga memiliki tanggungjawab utama terhadap perlindungan konsumen.⁴⁴ Setiap negara memiliki regulasi yang berbeda mengenai mekanisme *Branchless Banking*, mengingat kondisi dan kebutuhan dari setiap negara juga akan berbeda.

a. Kenya

Dalam banyak percakapan dengan regulator keuangan di seluruh dunia, beberapa tema umum muncul ketika membahas keprihatinan tentang *Branchless Banking*. Hal tersebut berkaitan dengan *M-Pesa*, produk *Branchless Banking* yang diluncurkan di Kenya. Awalnya *M-Pesa* dirancang sebagai sistem untuk memungkinkan pembayaran keuangan mikro-kredit yang dibuat menggunakan telepon. Dengan demikian akan mengurangi biaya yang disebabkan karena pengelolaan uang tunai dan kemungkinan yang membuat suku bunga lebih rendah. Namun, setelah uji coba diperluas menjadi skema transfer uang secara umum.

Setelah nasabah melakukan pendaftaran, nasabah harus membayar uang ke dalam sistem dengan menyerahkan uang tunai ke salah satu dari 40.000 Agen Safaricom, perusahaan komunikasi terkemuka dengan cakupan terluas dan terkuat.

⁴⁴ *Ibid.*

Mereka akan mengirim kredit uang ke rekening *M-Pesa* nasabah. Nasabah dapat menarik uang dengan mengunjungi Agen lain, yang akan memastikan bahwa nasabah memiliki dana yang cukup sebelum mendebet rekening dan menyerahkan uang tunai yang diinginkan. Nasabah juga dapat mentransfer uang kepada orang lain dengan menggunakan menu yang tersedia pada ponsel sehingga uang tunai dapat dikirim dari satu tempat ke tempat lain dengan lebih cepat, aman dan mudah daripada mengambil bundel uang dengan seseorang, atau meminta orang lain untuk membawanya. Hal ini sangat berguna di negara dengan banyak pekerja di kota yang ingin mengirim uang ke keluarga mereka yang berada di desa. Transfer elektronik menyelamatkan waktu banyak orang, membebaskan mereka untuk melakukan hal-hal yang lebih produktif lain sebagai gantinya.

Namun pada kenyataannya bahwa skema seperti *M-Pesa*, tanpa keterlibatan Bank secara langsung, seharusnya tidak diperbolehkan karena menurut mereka mekanisme transaksi harus selalu dipimpin oleh Bank. Salah satu regulator telah menempatkan hal tersebut, mengingat krisis keuangan global yang terjadi beberapa waktu terakhir, sehingga dirasa bahwa

hanya Bank yang mampu memberikan stabilitas yang diperlukan negara.⁴⁵

Selain itu, Safaricom dan pelaku lainnya mengatakan bahwa adanya perampokan yang dilakukan dalam mekanisme *Branchless Banking* terjadi akibat tidak adanya undang-undang yang mengatur mengenai sistem pembayaran, *e-money*, Agen Bank, perlindungan konsumen, dan *Anti-Money Laundering/Combating Financing Of Terrorism (AML/CFT)*. Inisiatif dari legislatif mengenai perbankan, keuangan mikro, sistem pembayaran, meningkatkan minat para pembuat dalam menciptakan lingkungan yang kondusif bagi *Branchless Banking*.

Inisiatif tersebut mencakup :⁴⁶

- 1) Pada tahun 2008 muncul regulasi yang mengizinkan institusi pembiayaan mikro menerima tabungan dari masyarakat untuk dapat bertindak sebagai Agen;
- 2) Pada tahun 2009 terjadi amandemen Undang-Undang Perbankan yang memungkinkan Bank untuk menunjuk Agen untuk mengambil deposito dan melakukan kegiatan lainnya (yang harus diikuti oleh peraturan rinci);
- 3) Parlemen pada akhir 2009 mengesahkan undang-undang dalam rangka *AML/CFT*, yang berlaku baik untuk Bank dan lembaga nonbank.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 4

⁴⁶ The Consultative Group to Assist for the Poor, *Regulation of Branchless Banking in Kenya*, *op. cit*, hlm. 1

Sayangnya, Rancangan Undang-Undang baru menimbulkan persyaratan yang justru berpotensi memberatkan transaksi dengan jumlah kecil dan pembukaan rekening di daerah terpencil. Rancangan Undang-Undang Nasional mengenai Sistem Pembayaran ini menjadi harapan untuk diproses oleh Parlemen pada tahun 2010.

Pemerintah Kenya sangat menyadari bahwa kerangka hukum dan peraturan yang ada, termasuk mengenai perbankan, sistem pembayaran, dan telekomunikasi masih tidak optimal untuk pembangunan jangka panjang pertumbuhan *Branchless Banking*. Bagaimanapun banyak yang mengatakan bahwa keuntungan yang didapatkan Safaricom berasal dari lemahnya regulasi dan pengawasan dengan alasan bahwa peraturan disusun dalam ruang hampa.

M-Pesa yang berkembang masih dalam kondisi sebagian besar tidak ada regulasi yang mengaturnya secara pasti. Baik sebelum peluncuran dan di tahun pertama *M-Pesa* sejak diluncurkan, Safaricom mendapat keuntungan dari Pemerintah Kenya sebagai pemilik mayoritas dan Vodafone, operator jaringan seluler internasional (*Mobile Network Operator/MNO*), sebagai pemilik minoritas yaitu sebanyak empat puluh persen. Safaricom mengadakan penawaran umum perdana pada bulan

Juni tahun 2008. Dua puluh lima persen dari perusahaan melayang di bursa, dengan pemerintah mempertahankan saham sebanyak 35 persen, dan Vodafone memegang empat puluh persen sisanya.⁴⁷

Selain itu, tim *M-Pesa* pun menyadari bahwa tidak ada regulasi yang menyebutkan bertindak sendiri merupakan hal yang menyenangkan. Mereka pada umumnya juga berkonsultasi dengan pemangku kepentingan yang lain ketika mengusulkan perkembangan baru. Hal ini menjadi alasan tim terlibat dengan regulator lainnya, seperti Inggris *Financial Services Authority (FSA)*, menjelaskan ide di balik *M-Pesa* dan tujuan yang akan dicapai. Tim mencoba untuk menciptakan perkembangan yang dirasa wajar, pembangunan yang masuk akal, dan mengenai *M-Pesa* itu sendiri, mencoba menghilangkan setiap pandangan yang dapat merusak garda depan.

Ada peran ketiga untuk regulator, meskipun, sangat penting bagi negara-negara berkembang yang mempromosikan tujuan sosial negaranya, dengan memastikan jasa keuangan yang sesuai yang tersedia untuk seluruh warga masyarakat. Perlu diingat pula bahwa jangkauan dan kecanggihan layanan tersebut meningkat sejalan dengan kebutuhan negara. Peran ketiga ini

⁴⁷ <http://www.cellular-news.com/story/36602.php>, diakses pada tanggal 22 November pukul 21.09 WIB

adalah yang biasa disebut sebagai “*extending the reach and depth of financial services*”.⁴⁸

Kenya tidak memiliki undang-undang atau peraturan yang mengatur secara langsung mengenai *e-money*.⁴⁹ Penerapan peraturan *e-payment*, yang akan mengatur *e-money*, terkait dengan bagian dari Memorandum Sistem Pembayaran Nasional, yang akan menjadi dasar kewenangan mereka. Tampaknya mungkin bahwa Rancangan Undang-Undang ini, yang telah dibahas selama beberapa tahun, diproses oleh Parlemen pada tahun 2010, meskipun kelanjutannya masih belum jelas.

b. Pakistan

Dalam upaya meningkatkan akses finansial rakyat miskin, pemerintah Pakistan mengambil langkah-langkah penting untuk menciptakan iklim peraturan perundang-undangan yang kondusif untuk *Branchless Banking*. *The State Bank of Pakistan* (SBP) melalui Departemen Kebijakan dan Peraturan Perbankan, menerbitkan *Branchless Banking Regulation* pada tanggal 31 Maret 2008⁵⁰ yang merupakan rangkaian peraturan dasar dan keikutsertaan dalam kegiatan *Branchless Banking* yang

⁴⁸ Paul Makin, “*New Initiatives...* *op. cit.*, hlm. 3

⁴⁹ The Consultative Group to Assist for the Poor, *Regulation of Branchless Banking in Kenya*, *op. cit.*, hlm. 8

⁵⁰ The Consultative Group to Assist for the Poor. *Regulation of Branchless Banking in Pakistan*. February, 2010, hlm. 1

memungkinkan pemberian jasa perbankan bagi kebanyakan masyarakat yang belum tersentuh oleh Bank.

Branchless Banking yang mendukung *financial inclusion* muncul agak terlambat dikarenakan beberapa faktor antara lain yaitu Bank harus mengalokasikan sumber daya yang besar agar *platform*-nya memadai, Agen harus direkrut, dilihat latar belakangnya dan dikelola, serta keharusan mengadopsi kebijakan dan prosedur baru.⁵¹ Dalam situasi ekonomi yang masih belum pasti di Pakistan, beberapa lembaga keuangan enggan melakukan investasi di *Branchless Banking*.

Keluarnya *Branchless Banking Regulation* pada Maret 2008, mengubah lanskap *Branchless Banking* secara dramatis. Seperti yang disebutkan dalam peraturan, *Branchless Banking* adalah pemberian kegiatan perbankan oleh instansi yang berwenang (yakni lembaga keuangan Bank umum, Bank Islam, dan Bank *microfinance* yang terlibat dalam *Branchless Banking*) kepada para nasabah Bank yang memiliki rekening *Branchless Banking*.⁵² Peraturan dengan tegas membatasi lembaga keuangan non Bank yang menawarkan *Branchless Banking*, dengan menyatakan bahwa model nonbank hanya akan dianggap setelah para pemangku kepentingan telah mencapai

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid*, hlm. 12

tingkat yang matang.

Di bawah *Branchless Banking Regulation*, seorang nasabah dapat membuka satu rekening *Branchless Banking* (satu rekening per nasabah per lembaga keuangan), dan dapat mengakses berbagai layanan termasuk transfer dana antar rekening, transfer dana *person-to-person*, penarikan/penyetoran, pembayaran tagihan, pembayaran belanja, pembayaran pinjaman dan *remittances* (yang tunduk pada peraturan saat itu). *Branchless Banking Regulation* memungkinkan fleksibilitas dalam hal kemitraan antara lembaga keuangan dengan operator komunikasi.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, *Branchless Banking Regulation* mengakomodasi beberapa model *Branchless Banking*, yakni satu ke satu, satu ke banyak dan banyak ke banyak, yang dapat mengikut sertakan sebuah Bank dengan operator komunikasi atau Agen lainnya atau Bank menggunakan teknologi selain ponsel untuk memberikan jasa perbankan. Lembaga keuangan wajib mengajukan permohonan dan mendapatkan ijin dari SBP untuk menawarkan layanan *Branchless Banking*. Sebelum mengajukan ijin, lembaga keuangan harus menyiapkan kebijakan dan prosedur yang diperlukan, memperkuat manajemen risiko, fungsi audit dan

mengidentifikasi mitra, penyedia layanan dan Agen.

Pengajuan permohonan oleh lembaga keuangan disertai dokumen yang mencakup manajemen risiko, keamanan, dan rencana kesinambungan bisnis, dan dokumen-dokumen serta informasi mengenai sistem keamanan secara rinci. SBP melakukan seleksi awal berdasarkan kondisi finansial secara keseluruhan dan tindakan kepatuhan yang sudah diaplikasikan (misalnya, modal kerja, solvabilitas, likuiditas, profitabilitas dan lainnya). Atas dasar tersebut, SBP memberikan persetujuan awal untuk mengaktifkan peluncuran *Branchless Banking*. Setelah peluncuran awal, dokumen-dokumen tambahan dan informasi (misalnya, layanan yang ditawarkan, sistem skematis dan transaksi mengalir, komponen perangkat lunak/hardware, rencana pemulihan bencana, perjanjian Agen, dan konfirmasi pengujian sistem) harus diserahkan ke SBP.

c. **Filipina**

Komitmen pemerintah Filipina untuk menawarkan jasa keuangan kepada rakyat kecil yang berpendapatan rendah dan yang tidak terjangkau oleh jasa perbankan, telah menjadikan Filipina menjadi terdepan dalam dunia jasa keuangan *Branchless Mobile Banking*. *Bangko Sentral ng Pilipinas* (BSP) melakukan pendekatan yang fleksibel dan praktis dalam

meluncurkan *mobile banking* dan menemukan inovasi perizinan dalam standar ruang lingkup yang aman, kokoh dan *prudent*.⁵³

Dalam beberapa tahun terakhir, BSP telah mendukung pengembangan dua model kesepakatan untuk dua operator telekomunikasi. Pertama, Bank diperbolehkan meng-*outsource* beragam aktivitas perbankan dengan operator komunikasi, *Smart Communication (Smart)* melalui sistem rekening prabayar. Kedua, sebuah anak perusahaan operator komunikasi yakni *Globe Telecom (Globe)* menawarkan rekening virtual penyimpanan nilai yang memperbolehkan konsumen telepon genggam melakukan transaksi pembayaran dan transfer. Sebagai syarat mereka boleh meluncurkan produk mereka, *Smart* dan Anak perusahaan *Globe*, *G-Xchange Inc (GXI)*, setuju untuk melaporkan data operasional mereka secara detail kepada BSP.⁵⁴

Pendekatan dengan *Smart* dan *GXI* berhasil dengan baik karena pendekatan BSP yang fleksibel dan kreatif. Pada bulan Maret 2009, BSP menerbitkan peraturan tentang *e-money*, sehingga memberikan kejelasan umum atas hukum bisnis *e-money*. Baik *GXI* dan *Banco de Oro* (mitra *Smart*) telah

⁵³ The Consultative Group to Assist for the Poor. *Regulation of Branchless Banking in Philippines*. January, 2010, hlm. 1

⁵⁴ *Ibid.*

mengajukan ijin dan menjadi penerbit *e-money*.

d. India

India memiliki semua infrastruktur yang membuat *Branchless Banking* dapat berjalan dengan baik. Pemerintah yang berkomitmen untuk meningkatkan akses, Bank sentral yang menyadari potensi dan risiko yang ditimbulkan oleh model *Branchless Banking*, sektor perbankan besar dan canggih, industri telepon genggam yang dinamis dan kompetitif, dan tidak ada kekurangan penyedia teknologi mutakhir.

Pada tahun 2006, *Reserve Bank of India* (RBI) menerbitkan surat edaran yang untuk pertama kalinya mengizinkan Bank untuk menggunakan *Business Correspondents (BC)* sebagai pihak ketiga yang memberikan jasa keuangan di luar kantor cabang Bank. Namun, pada uji coba awal oleh Bank telah gagal mencapai skala yang besar dan secara umum, minat dalam menggunakan *BC* tidak terlalu besar karena banyaknya pembatasan yang diatur. Revisi atas peraturan tersebut, pada tahun 2009 menghapus beberapa batasan yang utama, meskipun belum jelas bahwa Bank melihat *BC* sebagai peluang yang menarik untuk menumbuhkan bisnis mereka. Pada tahun 2005, RBI secara substansial melonggarkan kewajiban *AML/CFT* untuk, terutama persyaratan identifikasi

dan surat domisili untuk rekening bernilai kecil. Situasi seperti ini menguntungkan jika dilihat dari perspektif *Branchless Banking*.⁵⁵

e. Afrika Selatan

Terdapat sejumlah model *Branchless Banking* dan inisiatif *financial inclusion* yang sedang berjalan di Afrika Selatan. Pengenalan Rekening *Mzansi*, sebuah Rekening Tabungan yang disederhanakan dengan kemampuan transaksi dasar yang ditawarkan oleh empat Bank besar dan *postbank*, telah memberikan kontribusi yang signifikan, ditandai dengan meningkatnya jumlah orang dewasa yang telah memiliki rekening.⁵⁶

Perkembangan perbankan cukup baik karena ditunjang oleh infrastruktur yang baik pula, sehingga memungkinkan masyarakat bertransaksi secara elektronik. Lebih dari 10.000 mesin ATM dan 100.000 *Point of Sale (POS)* tersebar di Afrika Selatan, sehingga secara umum masyarakat Afrika Selatan terbiasa menggunakan kartu sebagai alat pembayaran.⁵⁷

Nasabah *Mzansi* dapat bertransaksi menggunakan ATM dan

⁵⁵ The Consultative Group to Assist For the Poor. *Regulation of Branchless Banking in India*. January, 2010, hlm. 1

⁵⁶ The Consultative Group to Assist for the Poor. *Regulation of Branchless Banking in South Africa*. January, 2010, hlm. 1

⁵⁷ *Ibid.*

POS yang memakai kartu debit. Di Afrika Selatan terdapat empat perusahaan telekomunikasi, dua diantaranya adalah yang terbesar yakni Vodacom dan MTN, tetapi keduanya tidak melakukan aktivitas *mobile banking* sendiri seperti Safaricom karena ketatnya kebijakan.

Semua Bank ritel besar menawarkan akses telepon genggam ke rekening Bank (termasuk *Mzansi Account*) yang dikelola oleh sistem Bank tradisional. Namun, pada tahun 2004 dan 2005 WIZZIT dan MTN *banking* (*joint venture* dari operator selular MTN dan Standard Bank) masing-masing mengembangkan produk perbankan berbasis telepon genggam dengan maksud untuk menyediakan jasa keuangan ke nasabah yang berpenghasilan rendah. Dalam kedua kasus, aplikasi rekening Bank terintegrasi dengan nasabah dengan menggunakan telepon genggamnya sendiri sebagai alat pembayaran dimana masing-masing juga mengeluarkan kartu ATM sehingga menghilangkan batas di antara berbagai jenis model *Branchless Banking*.

Terkait dengan *Branchless Banking*, pemerintah dan Bank Sentral Afrika Selatan (SARB) sudah membuka peluang penerapannya. Pemerintah pada tahun 2004 telah menyesuaikan ketentuan *AML* dengan mengurangi dokumen yang diperlukan

untuk pembukaan rekening oleh masyarakat kecil. Dalam hal ini pemerintah lebih menekankan pada pembatasan transaksi dan jumlah nilai. Kemudian dilanjutkan oleh SARB dengan memperbolehkan pembukaan rekening tanpa mengharuskan adanya *face to face*, khususnya untuk nasabah kecil. Namun demikian terjadi *set-back* pada tahun 2009 dimana penyelenggara *mobile phone* diharuskan melaksanakan ketentuan *Know Your Customer (KYC)* secara penuh karena adanya ketentuan yang memperbolehkan transfer informasi melalui sarana elektronik.⁵⁸

Di Afrika Selatan, segala sesuatu yang terkait dengan aktivitas menerima dana masyarakat secara luas, merupakan kewenangan perbankan. Hal ini ditegaskan oleh SARB seperti diatur dalam kebijakan *e-money*. Fasilitas pembayaran menggunakan sarana *mobile* seperti *internet payment*, *mobile payment*, dan *prepaid* instrumen hanya dapat dilakukan oleh bank; yaitu:⁵⁹

- 1) Seluruh aktivitas transaksi pembayaran (*payment*) yang dilakukan antar pihak menggunakan media deposit merupakan bisnis Bank sebagai *deposit taking institution*;
- 2) Selain itu aktivitas pengelolaan dana (*deposit taking*) yang melibatkan masyarakat luas dinilai sangat berisiko, sehingga harus diatur dan disupervisi. Institusi Bank merupakan lembaga yang secara legal telah diatur dan

⁵⁸ *Ibid*, hlm 3

⁵⁹ *Ibid*

disupervisi oleh Bank sentral, sementara untuk non Bank belum ada ketentuan yang mengatur regulasi dan supervisinya;

- 3) Apabila pihak lain bermaksud menyelenggarakan fasilitas ini maka harus bekerjasama dengan Bank (*Bank Led Model*). Meskipun tidak memberikan ijin, SARB tetap memonitor seluruh aspek penyelenggaraan *mobile financial services* sebagai otoritas perbankan dan sistem pembayaran;
- 4) Dalam penyelenggaraan sistem pembayaran, SARB menyatakan secara tegas bahwa penyelenggaraan sistem pembayaran merupakan domain dari perbankan, sehingga Bank merupakan *major player*. Pihak lain dapat berperan sebagai perpanjangan tangan Bank, tetapi harus tetap memiliki kewajiban untuk menyediakan sistem yang aman dan efisien dalam upaya mitigasi risiko operasional dan risiko reputasi sebagaimana diharuskan oleh ketentuan;
- 5) Atas dasar hal tersebut, program *mobile banking* seperti di Kenya dimana perusahaan Telko adalah *backbone*-nya tidak berjalan sama sekali di Afrika Selatan, kecuali bekerjasama dengan perbankan.

f. Indonesia

Berdasarkan survey Bank Indonesia tahun 2007, jumlah penduduk dewasa di Indonesia yang memiliki rekening di Bank hanya sekitar 42% yakni sekitar 58 juta jiwa dari jumlah penduduk dewasa Indonesia yang berjumlah sekitar 138 juta jiwa.⁶⁰ Kondisi pelayanan jasa dan produk perbankan kepada 237 juta penduduk Indonesia yang tersebar di 253 kabupaten dan 91 kotamadya di 33 propinsi, dilayani oleh 122 Bank dengan jaringan Bank sebanyak 41.989 buah yang terdiri dari kantor sebanyak 3.165 kantor, KCP sebanyak 11.135 kantor,

⁶⁰ Bank Indonesia. *Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Provinsi Sulawesi Selatan*. Triwulan I, 2015.

kantor kas sejumlah 4.544 kantor dan mesin ATM sebesar 21.415 mesin.⁶¹ Jumlah jaringan pelayanan Bank umum dimaksud dianggap masih kurang, karena satu jaringan (KC, KCP, KK, ATM) rata-rata melayani 5.528 orang. Terlebih lagi masih banyak daerah yang tidak terjangkau oleh jaringan pelayanan Bank umum. Sehingga potensi *Branchless Banking* di Indonesia begitu besar.

Dua otoritas keuangan, BI dan OJK sama-sama mengatur mengenai inovasi ini. Namun, keduanya memiliki ruang lingkup yang berbeda serta memetakan persyaratan yang berbeda pula terkait Bank yang diperbolehkan berpartisipasi. *Branchless Banking* menurut Bank Indonesia adalah aktivitas layanan sistem pembayaran dan perbankan terbatas melalui unit perantara layanan keuangan yang selanjutnya disebut dengan UPLK⁶². Pedoman umum uji coba yang mengatur seluruh aktivitas yang dapat dilakukan perbankan dan perusahaan telekomunikasi (telko) tersebut dikeluarkan pada tahun 2013.⁶³

Uji coba *Branchless Banking* diperluas menjadi *Mobile Payment Services* telah dilaksanakan pada bulan Mei hingga November 2013 dengan melibatkan lima bank dan dua perusahaan

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Frequently Asked Question (FAQ), op. cit.*, hlm. 1

⁶³ http://article.wn.com/view/2013/04/30/BI_Sistem_perbankan_tanpa_cabang_mulai_diuji_coba_Mei/ diakses pada tanggal 1 Oktober 2015 pukul 23.08 WIB

telekomunikasi. Diharapkan hasil dari *pilot project* itu mampu menjadi batu loncatan bagi penyelenggaraan jasa perbankan bagi kalangan masyarakat yang selama ini kesulitan mengakses lokasi kantor cabang Bank terdekat. Aktivitas ini dilakukan berdasarkan PBI No.16/8/PBI/2014 tentang Uang Elektronik, karena dalam proyek uji coba aktivitas jasa sistem pembayaran dan perbankan terbatas melalui UPLK, khususnya model *hybrid*, menggunakan *electronic money* atau selanjutnya dikenal dengan *e-money*.⁶⁴

Sementara itu, pengawasan terhadap perbankan dialihkan ke Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang pada bulan November 2014 merilis dua puluh peraturan baru dan peraturan yang telah direvisi. Salah satunya mengenai *Branchless Banking* tetapi dengan istilahnya sendiri, yaitu Laku Pandai yang merupakan akronim dari Layanan Keuangan Tanpa Kantor Dalam Rangka Keuangan Inklusif. Hal ini dilakukan sebagai program penyediaan layanan perbankan dan/atau layanan keuangan lainnya melalui kerjasama dengan pihak lain (Agen Bank) dan didukung dengan penggunaan sarana teknologi informasi⁶⁵ dan merupakan bentuk komitmen untuk menyediakan akses keuangan bagi masyarakat yang belum menggunakan dan

⁶⁴ *Frequently Asked Question (FAQ)*, *op. cit.*, hlm. 3

⁶⁵ <http://www.ojk.go.id/laku-pandai> diakses pada tanggal 1 Oktober 2015 pukul 23.37

mendapatkan layanan perbankan dan keuangan lainnya dalam rangka mencanangkan program Pemerintah Indonesia mengenai Strategi Nasional Keuangan Inklusif (SNKI) yang sudah dirilis pada bulan Juni 2012.⁶⁶

Ada tiga macam produk spesifik yang disediakan yaitu tabungan dengan karakteristik *Basic Saving Account* (BSA), pembiayaan mikro dan asuransi mikro. OJK mengatur layanan perbankan dasar seperti menerima simpanan dan menyalurkan kredit dengan berdasarkan POJK No.19/POJK.03/2014 tentang Layanan Keuangan Tanpa Kantor Dalam Rangka Keuangan Inklusif (Laku Pandai). Meski demikian, keduanya sama-sama mengatur keterlibatan Agen dalam pengembangan *Branchless Banking*.

Mengingat tingginya angka penetrasi *smartphone* di Indonesia memberikan peluang untuk peningkatan keuangan inklusif melalui *Branchless Banking*. Apalagi dari sisi Bank, penyediaan layanan jasa perbankan dengan *Branchless Banking* dapat menghemat biaya yang cukup besar yaitu dapat mengurangi biaya pembukaan kantor cabang yang bisa menghabiskan biaya setidaknya Rp 1 miliar dan juga masih lebih murah daripada membangun (*Automatic Teller Machines*)

⁶⁶ Departemen Penelitian dan Pengaturan Perbankan. *Seputar Informasi Mengenai Layanan Keuangan Tanpa Kantor dalam Rangka Keuangan Inklusif (LAKU PANDAI)*. Otoritas Jasa Keuangan. 2015, hlm. 1

ATM yang investasinya dibutuhkan dana setidaknya Rp 60 juta per ATM.⁶⁷

Selain itu, mengenai poin yang dirasa sangat diperlukan dalam menjalankan *Branchless Banking* yang disebutkan CGAP mengenai *Anti-Money Laundering/Combating Financing Of Terrorism (AML/CFT)*, Indonesia juga sudah memiliki regulasinya sebagai upaya pencegahan atas segala bentuk penyalahgunaan sarana dan produk perbankan oleh para pelaku kejahatan, yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor: 11/28/PBI/2009 Tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang Dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum (TPPU dan PPT). Perkembangan produk, aktivitas dan teknologi informasi Bank yang semakin kompleks meningkatkan peluang bagi para pelaku kejahatan untuk menyalahgunakan sarana dan produk perbankan dalam membantu tindak kejahatannya. Peranan dan kerjasama perbankan dalam membantu penegakan hukum adalah dengan menjalankan program anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme.

⁶⁷http://www.kompasiana.com/rushandie/branchless-banking-lebih-dari-sekedar-jargon-marketing_54f94820a3331150278b4816 diakses pada tanggal 2 Oktober 2015 pukul 19.43 WIB

B. Tipe-Tipe Branchless Banking

1. *Bank Based Model*

Dalam *Bank Based Model*, pihak Bank yang menjadi penyelenggara layanan. Bank menciptakan produk dan jasa keuangan, tetapi pendistribusian produk dan layanan tersebut dilakukan melalui *retail Agent* yang mengelola hampir atau bahkan semua interaksi dengan nasabah.⁶⁸ Sementara, perusahaan telekomunikasi (telko) berperan menyediakan jaringan atau saluran infrastruktur untuk melakukan transaksi layanan perbankan. Perusahaan telko mendapatkan *fee* dari penggunaan jaringan oleh nasabah sedangkan Bank berperan penuh mulai dari proses perizinan awal, pelaksanaan operasional hingga pengelolaan *financial*. Setiap nasabah mempunyai hubungan kontraktual langsung dengan Bank meskipun nasabah melakukan transaksi melalui *retail Agent*. Hubungan kontraktual ini dapat berupa *account based* maupun *one off transaction*.⁶⁹

Layanan yang disediakan merupakan layanan jasa keuangan standar seperti: tabungan/simpanan, kredit dan *remittance/transfer*. Adapun jenis saluran distribusi layanan melalui *retail Agent* yang disediakan oleh Bank, dengan penjelasan sebagai berikut:

⁶⁸ The Consultative Group to Assist for the Poor., *Use Of Agents In Branchless Banking For The Poor: Rewards, Risks, And Regulation*, op. cit, hlm. 4

⁶⁹ Pungky Purnomo Wibowo. *Branchless Banking Setelah Multilicense: Ancaman atau Kesempatan bagi Perbankan Nasional*. Juni, 2013, hlm. 32

Retail Agent berinteraksi dengan nasabah dalam menyediakan jasa layanan keuangan. Nasabah dapat melakukan penyetoran simpanan, penarikan uang bahkan transfer dana. Dalam proses penyediaan jasa, *retail Agent* melakukan komunikasi langsung dengan Bank dengan menggunakan telepon genggam maupun terminal *Point of Sale (POS)* dalam bentuk *EDC* dan lainnya.

Di beberapa negara, *retail Agent* dapat menangani prosedur pembukaan rekening dan dalam beberapa kasus dapat mengidentifikasi dan menyediakan jasa pinjaman untuk nasabah. Dia mengecek dokumen identitas nasabah dan proses transaksi, mendebit atau mengkredit rekening nasabah jika kegiatan yang dilakukan merupakan pembelian atas suatu barang serta transfer dana antar rekening.

Catatan elektronik dari transaksi akan ditransfer langsung ke Bank atau dikelola oleh *Agent* proses pembayaran yang menyelesaikan transaksi di antara rekening nasabah dan rekening penerima.⁷⁰ Adapun tahap-tahapnya seperti berikut:

⁷⁰ *Ibid.*

Bagan Alur *Bank-based Model* ⁷¹



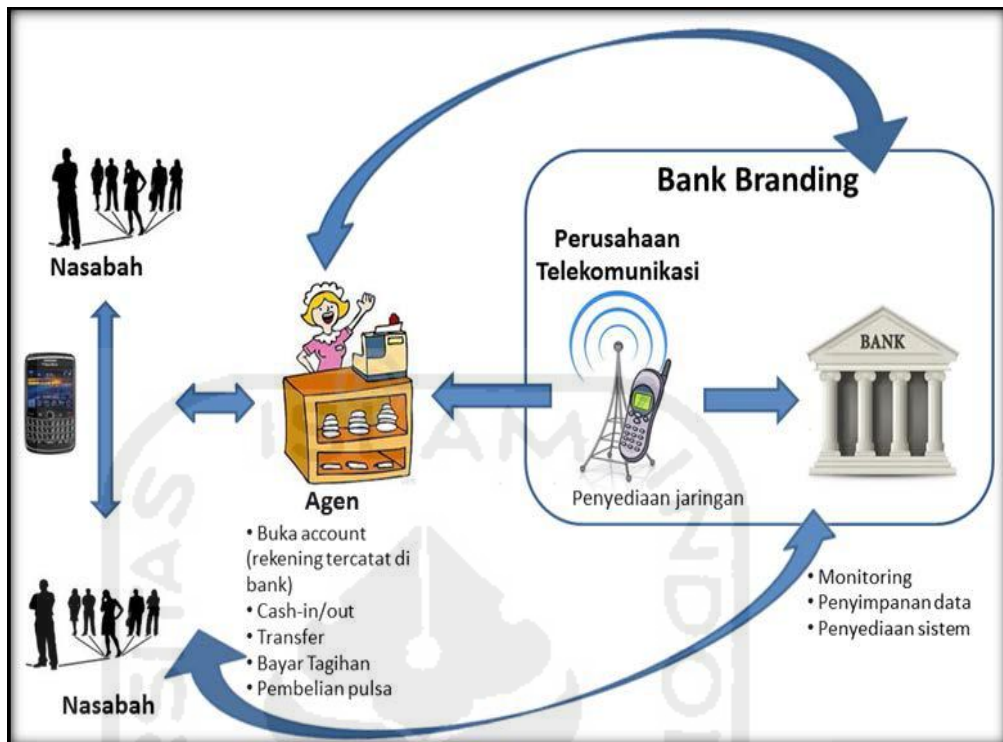
Sumber: Pungky Purnomo Wibowo. *Branchless Banking Setelah Multilicense: Ancaman atau Kesempatan bagi Perbankan Nasional*

Sementara itu, di dalam penunjukan *retail Agent* oleh Bank, terdapat dua jenis Agen yang digunakan yaitu: ⁷²

- Super Agent*, merupakan badan hukum dimana Bank menjalin kerjasama untuk distribusi layanan keuangan. Badan hukum ini umumnya memiliki jaringan yang luas dan bisnis yang sudah berjalan. *Super Agent* yang dapat digunakan oleh Bank diantaranya PT. Pos Indonesia, perusahaan distributor yang memiliki jaringan luas, dan perusahaan telekomunikasi;
- Sub Agent*, merupakan jaringan dari *super Agent* yang tersebar di seluruh wilayah. Transaksi *face to face* dengan nasabah akan berlangsung dengan sub-Agen.

⁷¹ Ilustrasi diadaptasi dari The Consultative Group to Assist for the Poor. *Use Of Agents In Branchless Banking For The Poor: Rewards, Risks, And Regulation*. Focus Note No.38, 2006, hlm. 4

⁷² Pungky Purnomo Wibowo, *op. cit*, hlm. 33



Sumber: Pungky Purnomo Wibowo. *Branchless Banking Setelah Multilicense: Ancaman atau Kesempatan bagi Perbankan Nasional*

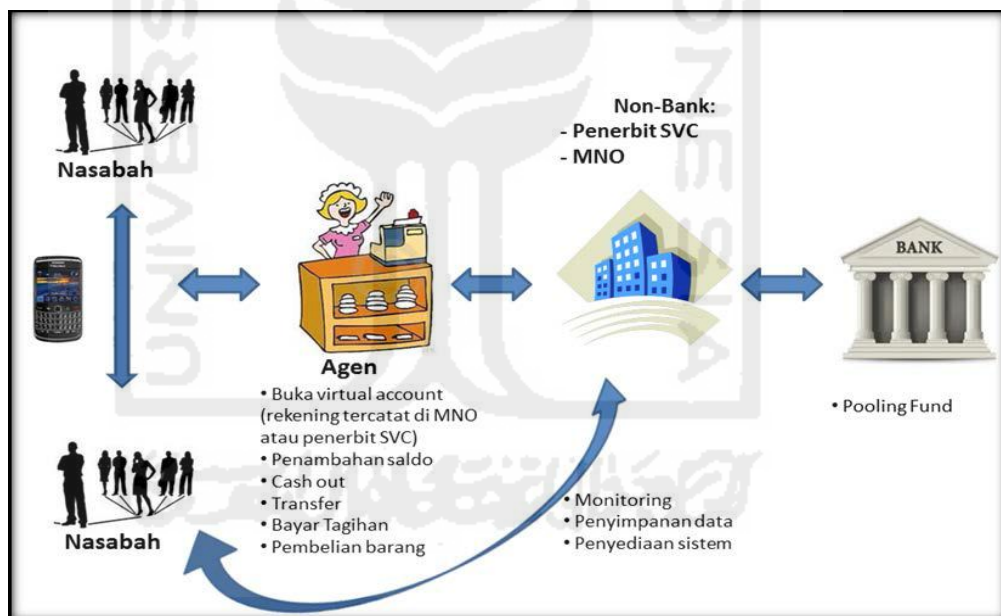
Gambar 2.1. Alur Bank-based Model

2. *Non-Bank Based Model (Mobile Financial Services)*

Layanan yang disediakan adalah *mobile Banking*, yang merupakan pengembangan dari layanan perbankan. Layanan *mobile Banking* ini merupakan sarana penunjang transaksi bagi nasabah yang telah mempunyai rekening di Bank tersebut. Namun, saat ini masih terbatas pada pengecekan saldo, transfer dana, pembelian barang dan bayar tagihan. Sedangkan untuk pembukaan rekening, penambahan simpanan dan pembukaan rekening tidak dapat dilakukan.⁷³

⁷³ *Ibid.*

Seluruh proses perizinan dan operasional dilakukan oleh institusi non-Bank. Institusi tersebut yang menyediakan jasa perbankan yang paling dasar dan Bank tidak terlibat langsung dalam operasional bisnis. Nasabah tidak memiliki hubungan kontraktual dengan Bank dan produk yang ditawarkan berupa *electronic money* (*e-money*). Melainkan, nasabah terkait langsung dengan lembaga selain Bank baik berupa penyedia layanan telekomunikasi maupun penerbit kartu prabayar melalui Agen yang mewakili lembaga tersebut untuk langsung memberikan layanan kepada nasabah.



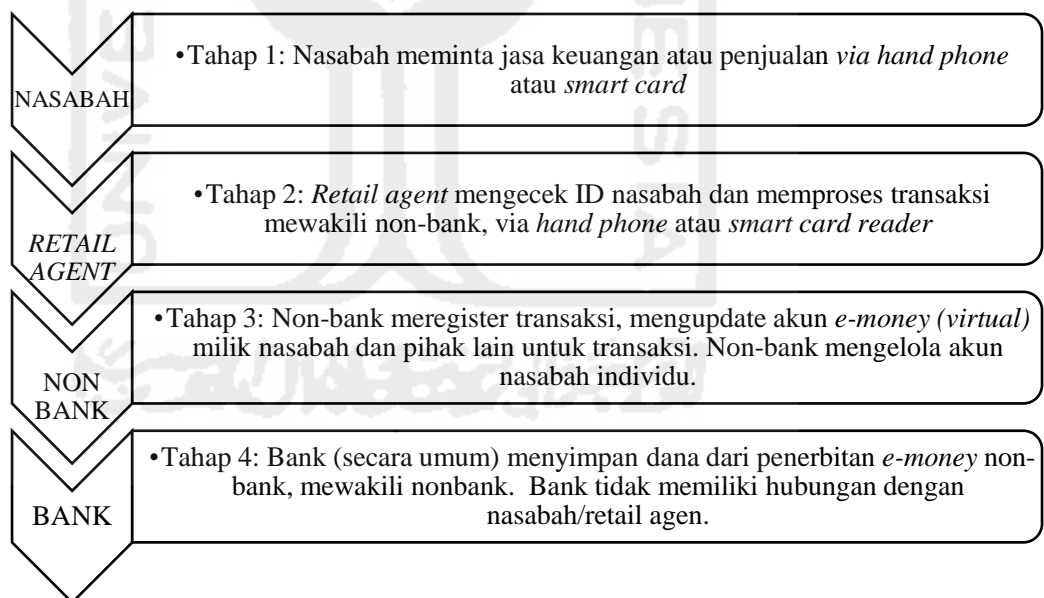
Sumber: Pungky Purnomo Wibowo. *Branchless Banking Setelah Multilicense: Ancaman atau Kesempatan bagi Perbankan Nasional*

Gambar 2.2. Alur Non-bank Based Model

Nasabah hanya bertransaksi dengan Agen dengan cara menukarkan uang tunai atau mentransfer sejumlah nilai uang dalam bentuk *electronic record* (rekening virtual). Rekening virtual ini

disimpan dalam server non-Bank seperti operator telekomunikasi dan atau penerbit *stored value card*. Saldo dalam rekening tersebut dapat digunakan untuk bertransaksi. Selain itu, *non-Bank based model* dapat berupa jaringan pembayaran (*network payments*) dimana nasabah bahkan pemerintah dapat melakukan pembayaran kepada pihak ketiga. Dengan metode ini, diharapkan perkembangan *Branchless Banking* ke depan bisa dimanfaatkan untuk mendukung program Pemerintah dalam penyaluran BLT (Bantuan Langsung Tunai) dan program-program yang bersifat subsidi lainnya.⁷⁴

Bagan Alur Non Bank based Model⁷⁵



⁷⁴ Pungky Purnomo Wibowo, *loc. cit.*

⁷⁵ Ilustrasi diadaptasi dari The Consultative Group to Assist for the Poor. *Use Of Agents In Branchless Banking For The Poor: Rewards, Risks, And Regulation*. Focus Note No.38, 2006, hlm.

3. *Model Hybrid*

Skema *Hybrid Led* adalah skema penyelenggaraan *Branchless Banking* di mana terdapat kerjasama antara Bank dengan institusi non-Bank (operator telekomunikasi, Agen dan lainnya) dalam bentuk *joint venture* maupun *partnership*, untuk menyediakan layanan perbankan penuh bagi nasabah melalui telepon genggam. Kedua belah pihak (Bank dan telko) memanfaatkan keunggulan masing-masing untuk menguasai pasar yang dituju. Dimana jasa-jasa *mobile wallet* atau jasa-jasa yang terkait dengan jaringan telekomunikasi seperti pengiriman uang melalui sms, pengisian saldo elektronik, dan sebagainya menjadi tanggungjawab *MNO*, sementara, jasa-jasa *mobile Banking* yang terkait dengan pengelolaan simpanan atau tabungan, transfer antar rekening, pengecekan saldo tabungan, dan lain-lain menjadi tanggungjawab dari Bank.⁷⁶

Dapat kita tarik benang merahnya bahwa hambatan terbesar dari pelaksanaan inklusi keuangan adalah biaya. Tidak hanya biaya yang harus dikeluarkan oleh Bank untuk dapat memberikan layanan biaya murah serta perluasan infrastruktur perbankan untuk dapat menjangkau masyarakat menengah ke bawah, tetapi juga dari segi masyarakat sendiri harus mengeluarkan biaya ekstra untuk dapat

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 36

menjangkau kantor cabang Bank.⁷⁷ Pelaksanaan inklusi keuangan memerlukan model bisnis yang inovatif yang mampu menurunkan biaya yang harus ditanggung oleh masyarakat dan pada saat yang sama dapat memberikan keuntungan lebih bagi Bank dari pemberian jasa keuangan kepada masyarakat miskin.

Hal inilah yang melatarbelakangi penggunaan Agen oleh Bank sebagai inovasi untuk mendukung pelaksanaan inklusi keuangan. Agen selain melaksanakan kegiatan usahanya juga dapat memberikan layanan jasa keuangan. Semua pihak diuntungkan melalui inovasi ini. Bank lebih menghemat biaya karena tidak perlu melakukan pembangunan fisik kantor cabang dan rekrutmen karyawan baru tetapi mampu menjangkau masyarakat menengah ke bawah dan memberikan pelayanan jasa keuangan. Agen yang bertindak melayani nasabah atas nama Bank juga akan menerima *transaction fee* atas layanan yang sudah diberikannya. Dengan demikian, nasabah dapat menghemat biaya transportasi, waktu dan pengeluaran lainnya karena hanya dengan melalui Agen terdekat di lokasi tempat tinggalnya.

C. Pengertian Keagenan

1. Definisi Keagenan

Pada dasarnya, keperantaraan merupakan perjanjian yang terjadi antara pihak perantara dengan Prinsipal. Adanya perjanjian tersebut

⁷⁷ Michael Tarazi and Paul Breloff, *Regulating Banking Agents, loc. cit.*

menandai secara otomatis perantara mengikatkan diri kepada Prinsipal untuk melakukan suatu perbuatan hukum kepentingan Prinsipal.⁷⁸ Dalam kegiatan bisnis, keperantaraan atau keagenan diartikan sebagai suatu hubungan hukum dimana seseorang atau pihak Agen diberi kuasa bertindak untuk dan atas nama pihak Prinsipal untuk melaksanakan transaksi bisnis dengan pihak lain.⁷⁹

Sudah menjadi rahasia umum dalam hukum keagenan jika kekuatan atau kewenangan Agen hanya untuk mendatangkan keuntungan bagi Prinsipal dan bukan untuk Agen atau pihak ketiga.⁸⁰ Lebih lanjut, *Agency* merupakan hubungan yang didasarkan kepada *fiduciary relation* yang merupakan manifestasi dari kesepakatan para pihak yang mana seseorang menyetujui untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu untuk dan atas nama orang lain, serta dibawah pengawasan dan persetujuan orang lain.

Sehingga ciri utama hubungan keagenan adalah sebagai berikut:⁸¹

- a. Ada pihak yang memberikan kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum tertentu pada pihak lain, yang disebut dengan Prinsipal;

⁷⁸ Ridwan Khairandy. *Pengantar Hukum Dagang*, Ctk. 1. FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 95

⁷⁹ Richard Burton Simatupang, *op. cit.*, hlm. 53

⁸⁰ Budi Santoso, *Keagenan (Agency): Prinsip-Prinsip Dasar, Teori, dan Problematika Hukum Keagenan*. Ctk. 1. Ghalia Indonesia: Jakarta, 2015, hlm. 3

⁸¹ *Ibid*, hlm 5

- b. Ada pihak yang diberikan kewenangan untuk melakukan perbuatan atau tindakan hukum tertentu untuk dan atas nama orang lain, yang disebut sebagai Agen;
- c. Hubungan hukum tersebut menimbulkan hak dan kewajiban tertentu bagi para pihak, yang bertumpu pada doktrin *fiduciary duties*.

Namun, perjanjian keagenan secara khusus tidak dikenal dalam KUHPerdata dan KUHD. Format keagenan tumbuh lebih cepat daripada perangkat peraturan yang menaungi. Perangkat aturan yang menjadi dasar keagenan di Indonesia masih berdasarkan kepada aturan yang bersifat umum, yaitu peraturan mengenai perjanjian pada Buku Ketiga KUHPer, aturan yang berkaitan dengan pemberian kuasa, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1792 dan seterusnya.⁸² Perjanjian keagenan dapat digolongkan dalam perjanjian *innominaat* (perjanjian tidak bernama). Hubungan hukum antara Prinsipal dengan Agen berasal dari perjanjian tertulis antara kedua pihak yang isinya ditentukan berdasarkan kepentingan para pihak sepanjang tidak bertentangan dengan hukum dan kesusilaan sesuai Pasal 1338 KUHPerdata.⁸³ Semua perjanjian selama memenuhi Pasal 1320 KUHPer mengenai syarat sahnya kontrak, maka berlaku dan memiliki nilai hukum, begitu juga dengan perjanjian keagenan.

Di Indonesia, Agen diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 11/M-DAG/PER/3/2006 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penerbitan Surat Pendaftaran Agen atau Distributor Barang

⁸² *Ibid*, hlm. 70

⁸³ *Ibid*, hlm. 54

dan atau Jasa. Akan tetapi peraturan tersebut bersifat administratif lebih mengatur mengenai kewajiban pendaftaran Agen dan Distributor yang Prinsipalnya berasal dari pihak asing serta tidak substantif, sehingga konsep dasar hubungan antar Prinsipal, Agen, seta pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, tidak diatur di dalamnya.⁸⁴

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 11/M-DAG/PER/3/2006 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penerbitan Surat Pendaftaran Agen atau Distributor Barang dan atau Jasa, Agen mempunyai karakter sebagai berikut.⁸⁵

- a. Agen adalah perusahaan perdagangan internasional;
- b. Agen bertindak selaku perantara;
- c. Agen bertindak untuk dan atas nama Prinsipal;
- d. Hubungan hukum antara Agen dan Prinsipal dituangkan dalam bentuk perjanjian keagenan;
- e. Tujuan ditunjuknya Agen adalah untuk pemasaran barang atau jasa;
- f. Agen tidak perlu melakukan pemindahan hak atas barang atau jasa yang dikuasakan kepadanya.

Apabila ketentuan tersebut dibandingkan dengan pengertian Agen dalam konsep hukum Agen di Amerika Serikat, pada dasarnya terdapat persamaan dalam beberapa hal, yaitu:⁸⁶

- a. Agen pada dasarnya bertindak untuk dan atas nama Prinsipalnya;

⁸⁴ Budi Santoso, *op. cit.*, hlm. 70

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 71

⁸⁶ *Ibid.*

- b. Kebanyakan hukum antara Prinsipal dan Agen yang ditunjuk dituangkan dalam perjanjian, hanya saja dalam ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 11/M-DAG/PER/3/2006 tersebut tidak secara tegas menyebutkan dituangkan dalam perjanjian tertulis;
- c. Agen tidak perlu melakukan pemindahan hak atas barang atau jasa yang dikuasakan kepadanya.

Sedangkan perbedaannya terletak pada siapa yang dapat bertindak selaku Agen. Dalam ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 11/M-DAG/PER/3/2006, Agen harus berbentuk badan usaha, yaitu perusahaan perdagangan nasional, bukan perseorangan. Hal ini dikarenakan peraturan tersebut dibuat khusus untuk mengatur perusahaan perantara perdagangan baik dalam negeri maupun luar negeri. Dalam konsep Agen di Amerika Serikat dapat disandang perorangan selama ia tergolong sebagai personal yang diperbolehkan melakukan kontrak.⁸⁷

2. Terjadinya Keagenan

Keagenan dapat terjadi melalui beberapa cara yaitu:

- a. Melalui Penetapan (*Appointment*)

Hal ini terjadi ketika terdapat seseorang yang ditunjuk dan ditetapkan untuk melakukan perbuatan untuk dan atas nama orang lain baik secara tertulis maupun lisan. Dalam beberapa hal harus dilakukan dengan cara tertulis, seperti kepentingan

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 72

yang berkaitan dengan persoalan tanah. Keagenan yang seperti itu sering pula disebut dengan istilah *power attorney*. Keagenan tidak dapat terjadi ketika dua orang terikat dalam hubungan perkawinan atau terjadi di antara dua orang atau lebih yang memiliki harta kekayaan (*property*).

b. Melalui Perbuatan (*Conduct*)

Keagenan melalui perbuatan dapat terjadi melalui dua cara, yaitu Prinsipal sebagai Agen dan perbuatan Prinsipal sebagai pihak ketiga. Perbuatan Prinsipal sebagai Agen terjadi sejak adanya kesepakatan untuk melakukan keagenan sehingga Prinsipal harus bertanggungjawab atas tindakan Agen. Sedangkan perbuatan Prinsipal sebagai pihak ketiga juga menyebabkan pihak ketiga percaya bahwa Agen telah diberikan *authority* dari Prinsipal. Contohnya seperti pada kasus *franchise* dimana *franchisee* dalam menjalankan bisnis di bawah nama dagang *francisor*, pihak ketiga akan beranggapan bahwa ia adalah Agen dari pemilik yang diberikan kewenangan dan bertanggungjawab.

c. Melalui Ratifikasi (*Ratification*)

Agen memiliki kemungkinan melakukan tindakan di luar kewenangan atau bisa jadi ketika seorang yang bukan Agen

diberikan kewenangan oleh Prinsipal justru untuk melakukan tindakan layaknya seorang Agen. Dalam situasi ini, Prinsipal dituntut untuk menolak atau menyetujui tindakan.⁸⁸

d. Melalui *Estoppel*

Terjadi ketika Prinsipal telah salah duga terhadap suatu hal tertentu bahwa Agen mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan tertentu. Sehingga Prinsipal yang salah duga tersebut tidak dapat membela diri dengan dalih Agen tidak cukup diberikan kewenangan tersebut.

e. Melalui *Necessity*

Karena terkadang ketentuan hukum menganggap bahwa hubungan keagenan eksis apabila suatu keadaan menampakkan atau menimbulkan asumsi sesuatu yang wajar dan adil. Hal ini muncul pada saat keadaan darurat (*emergency*).

3. **Klasifikasi Agen**

Kewenangan yang melekat pada Agen merupakan kekuatan (*power*) yang dapat mengakibatkan perubahan status hukum pada Prinsipal. Karena pada saat Agen melakukan tindakan untuk dan atas nama Prinsipal maka secara otomatis telah menimbulkan hak dan

⁸⁸ *Ibid.*

kewajiban bagi Prinsipal sehingga dibutuhkan pengawasan dan Prinsipal diberikan kewenangan pula untuk melakukannya untuk memastikan tindakan Agen berada dalam ruang lingkup yang diberikan.

Berdasarkan kewenangan yang melekat pada Agen, maka Agen dapat diklasifikasikan dalam beberapa golongan, yaitu:

- a. *Universal Agent*; terjadi ketika Prinsipal menunjuk seseorang untuk melakukan semua tindakan yang secara hukum dapat didelegasikan kepadanya. Biasanya Agen juga dibekali dengan kekuasaan hukum sebagai pemegang kuasa untuk bertindak secara hukum melakukan tindakan atas nama Prinsipalnya.
- b. *General Agent*; terjadi ketika Prinsipal memberikan kewenangan untuk mengeksekusi semua transaksi yang berkaitan dengan bisnis. Misalnya, penunjukan manager untuk mengeksekusi semua transaksi bisnis untuk mengoperasikan sebuah hotel.
- c. *Special Agent*; ketika Agen hanya diberikan kewenangan untuk melakukan transaksi tertentu saja. Oleh karena itu, terdapat perbedaan antara *general Agent* dengan *special Agent* yang berdasarkan kepada:
 - 1) Kewenangan yang diberikan;
 - 2) Persoalan *apparent authority*;

- 3) Persoalan tanggungjawab Prinsipal terhadap tindakan yang dilakukan Agen;
- 4) Berakhirnya kewenangan yang diberikan kepada Agen;
- 5) Segi keberlanjutan pelayanan yang diberikan, dimana *general Agent* adalah Agen yang diminta untuk melakukan serangkaian transaksi termasuk pelayanan, sedangkan *special Agent* hanya diberikan kewenangan untuk melakukan satu transaksi meskipun juga dapat dimintai melakukan serangkaian transaksi, ia tetap tidak dimintai melakukan pelayanan purnatugas;
- 6) *General Agent* diberikan kewenangan untuk melakukan diskresi yang lebih banyak, sementara *special Agent* tidak diberikan kewenangan untuk itu.

d. *Agency couple with an interest*; ketika Agen telah melakukan pembayaran dalam rangka menjalankan kewenangannya.

Seperti halnya dengan Bank yang memberikan pinjaman kepada perusahaan dalam kaitannya melakukan pembelian *real estate*.

e. *Gratuitous Agent*; ketika seseorang secara sukarela membantu tanpa kompensasi. Namun, dalam hal ini kedua pihak harus menyetujui hubungan tersebut. Akibat hukum yang ditimbulkan dalam hubungan ini pun sama seperti Agen yang menerima kompensasi.

f. *Subagent*; dalam keadaan tertentu, kemungkinan Prinsipal akan banyak diuntungkan apabila memberikan kewenangan kepada Agennya untuk mendelegasikan kewenangannya pada pihak lain. Pihak lain tersebut dikenal dengan subagen. Subagen bertugas membantu agen dalam menjalankan kewajibannya dan tindakan tersebut mengikat Prinsipal jika tindakan tersebut diambil alih oleh Agen. Sejak subagen adalah agen baik terhadap Agen maupun Prinsipal, maka subagen terikat untuk menjalankan kewajiban terhadap keduanya. Subagen dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) *Public Agent*; merupakan Agen dari publik, negara atau pemerintah yang ditunjuk untuk melakukan tindakan untuk kepentingan publik. Misalnya administrasi pemerintahan.
- 2) *Private Agent*; merupakan Agen yang ditunjuk untuk melakukan perbuatan dalam lingkup perdata.

g. *Irrevocable Agency*; sebuah keagenan yang hanya dapat diakhiri karena klausula dalam perjanjian atau berdasarkan pada kontrak yang asli.⁸⁹

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 42

D. Hubungan Para Pihak dalam Keagenan

1. Para Pihak dalam Perjanjian Keagenan

Agency adalah keterikatan hubungan antara dua pihak yang mana pihak satu sering disebut dengan Agen, yaitu pihak yang diberikan kewenangan untuk melakukan perbuatan untuk dan atas nama serta di bawah pihak lain tetapi tidak mengikat dirinya melainkan untuk pihak-pihak yang diwakilinya mengingat kedudukannya hanya sebagai perantara. Pihak lain tersebut adalah Prinsipal, yaitu pihak yang memberikan kewenangan kepada Agen untuk melakukan tindakan tertentu serta melakukan pengawasan terhadap tindakan yang dilakukan oleh Agen, sedangkan pihak yang melakukan transaksi dengan Agen disebut dengan pihak ketiga (*third party*).⁹⁰

Dengan demikian, dalam perjanjian keagenan terdapat tiga pihak utama, yaitu Prinsipal, Agen, dan Pihak Ketiga. Pada dasarnya semua orang kecuali anak di bawah umur atau di bawah pengampuan serta mempunyai kapasitas untuk membuat kontrak, dapat bertindak sebagai pihak yang terkait dalam perjanjian keagenan. Untuk Prinsipal, harus mempunyai kapasitas secara hukum untuk

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 6

mempekerjakan pembantu dan memberikan persetujuan operasional kepadanya.⁹¹

Oleh karena itu, pihak ketiga juga harus diberitahukan bahwa ia sedang melakukan transaksi dengan pihak Agen atau perantara tersebut. Akibatnya pihak ketiga dapat menggugat perantara saja jika memang diperlukan demikian.⁹²

2. Kewajiban Para Pihak

a. Kewajiban Agen pada Prinsipal

Tidak masalah apakah hubungan keagenan tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis, kontraktual atau tidak, tetapi aturan umum yang berkaitan dengan keagenan menetapkan terdapatnya *fiduciary duties*, bahwa Agen berhutang terhadap Prinsipal. Eksistensi kewajiban muncul karena hubungan ini meruakan hubungan kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*).

Perantara dilarang mengambil keuntungan rahasia, seperti menerima suap, komisi, dan sejenisnya yang berasal dari perikatan yang dibuat untuk kepentingan Prinsipal meskipun tidak merugikan Prinsipal. Perantara juga dilarang melakukan

⁹¹ *Ibid*, hlm. 8

⁹² Arthur Lewis, *loc. cit.*

tindakan yang menimbulkan pertentangan antara kepentingan pribadi dan kewajibannya sebagai perantara.⁹³

Pada dasarnya, beberapa kewajiban yang melekat pada Agen terhadap Prinsipal yaitu:

- 1) *Duty of good faith*; dengan penuh iktikad baik memberikan service kepada Prinsipal;
- 2) *Duty of loyalty*; Agen harus loyal terhadap Prinsipal karena hubungan keagenan didasarkan kepada hubungan kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) sehingga Agen tidak boleh memanfaatkan situasi untuk mendapatkan keuntungan yang dirahasiakan;
- 3) *Duty of obey instruction*; Agen harus mematuhi instruksi yang diberikan karena segala tindakan yang dilakukan selalu di dalam kerangka pengawasan dan untuk perolehan keuntungan Prinsipal;
- 4) *Duty to notify the Principal*; Agen harus melakukan komunikasi dengan Prinsipal dalam hal memiliki pengetahuan yang bermanfaat bagi perjanjian keagenan.
- 5) *Duty to conduct business with reasonable skill and dilligence*; Agen terikat untuk menjalankan bisnis keagenan dengan kesungguhan dan penuh kehati-hatian;⁹⁴

⁹³ Ridwan Khairandy, *op. cit*, hlm. 98

⁹⁴ Budi Santoso, *op. cit*, hlm. 46

b. Kewajiban Prinsipal pada Agen

Secara umum, kewajiban Prinsipal terhadap Agen yaitu:

- 1) *Compensation*; Prinsipal harus membayar Agen atas semua jasa pelayanan yang dilakukan sebagaimana yang diperjanjikan sebelumnya;
- 2) *Reimbursement*; Prinsipal harus mengganti semua biaya yang dikeluarkan Agen dalam kaitannya melakukan pekerjaan yang diperintahkan Prinsipal, tetapi tidak dikarenakan kesalahan dan kurang hati-hatian yang dilakukan oleh Agen;
- 3) *Indemnity*; Agen memiliki hak untuk mendapatkan jaminan perlindungan atas kerugian yang timbul dalam menjalankan tugas dari Prinsipal. Agen juga mempunyai hak untuk mendapatkan jaminan bahwa dia tidak akan dilibatkan secara pribadi apabila telah melakukan tugasnya sesuai dengan instruksi yang diberikan kepadanya;
- 4) *Cooperation*; Prinsipal wajib untuk bekerja sama dan membantu Agen dalam melakukan pekerjaan yang didelegasikan kepadanya;
- 5) *Save working condition*; Prinsipal disyaratkan untuk menjamin keamanan perlengkapan yang digunakan Agen

dalam melakukan pekerjaan yang didelegasikan kepadanya;⁹⁵

3. Tanggungjawab Para Pihak terhadap Pihak Ketiga

a. Tanggungjawab Prinsipal

Pada dasarnya, Prinsipal tidak hanya bertanggungjawab atas apa yang tercantum dalam kontrak tetapi juga wajib bertanggungjawab atas kesalahan yang dilakukan Agen selama kesalahan tersebut dilakukan ruang lingkup pekerjaannya.⁹⁶

Prinsipal harus menanggung kerugian yang timbul pada pihak ketiga yang diakibatkan karena kelalaian yang dilakukan Agen yang terjadi pada saat pelaksanaan kontrak.⁹⁷ Namun, Prinsipal tetap mempunyai hak untuk menuntut penggantian pada Agen yang telah melakukan kelalaian tersebut. Dalam hal ini, Agen yang ditunjuk dalam keadaan tertentu dapat juga diikutkan bertanggungjawab terhadap pihak ketiga.

Meski demikian terdapat klasifikasi pertanggungjawaban Prinsipal terhadap pihak ketiga, yaitu:

- 1) *Undisclosed principal*; bertanggungjawab terhadap pihak ketiga atas kontrak yang dibuat oleh Agen yang dilakukan

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 52

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 53

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 58

di luar batas kewenangannya, sementara pihak ketiga berniat untuk melakukan kontrak dengan Agen sendiri. Pihak ketiga berdasarkan ketidaktahuannya identitas Prinsipal, dapat menggugat Prinsipal.

2) *Partially disclosed principal*; bertanggungjawab atas kontrak yang dibuat Agen melampaui batas kewenangan. Maka yang terjadi adalah *concurrent*, secara bersamaan baik Prinsipal maupun Agen bertanggungjawab atas kerugian yang diderita pihak ketiga.

3) *Commercial paper*; keadaan dimana identitas Prinsipal tidak dicantumkan di dalamnya oleh Agen ketika diterbitkan, maka Prinsipal tidak dibebankan tanggungjawab. Hal ini dikarenakan sama halnya *commercial paper* tersebut seolah dibuat oleh Agen sendiri.⁹⁸

b. Tanggungjawab Agen atau Perantara

Pada dasarnya pihak yang perbuatannya menimbulkan kerugian itu dibebani tanggungjawab oleh hukum. Bila perbuatan pihak yang menimbulkan kerugian itu di luar kesalahannya, hukum juga dapat membebaskan tanggungjawab atas perbuatannya, dan pihak itu dikatakan dalam keadaan memaksa atau "*overmacht*". Sebagai aturan umumnya, Agen

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 59

tidak bertanggungjawab secara personal atas semua kontrak yang dibuatnya dengan pihak ketiga dengan mengatasnamakan Prinsipal.⁹⁹ Namun dalam batas kewenangan yang diberikan kepadanya dan terjadi pada saat pelaksanaan kontrak.

Meski demikian terdapat pengecualian dari aturan yang berlaku umum tersebut. Contohnya di Amerika Serikat, berlaku ketentuan sebagai berikut:¹⁰⁰

- 1) Pada saat Agen memberikan pelayanan yang tergolong ke dalam *undisclosed* atau *partially disclosed* Prinsipal;
- 2) Pada saat Agen tidak mempunyai kewenangan atas tindakan yang dilakukan atau tindakan tersebut melampaui batas kewenangannya;
- 3) Jika Agen melibatkan diri dalam kontrak dengan pihak ketiga atas namanya sendiri.

Perjanjian keagenan yang ditandatangani dengan Prinsipal diklasifikasikan menjadi tiga kelompok, yaitu:

- 1) *A fully disclosed*; terjadi apabila pihak ketiga mengetahui bahwa Agen dalam menjalankan pekerjaannya bertindak selaku Agen dari Prinsipal. Identitas Prinsipal diketahui jelas oleh pihak ketiga baik diberitahukan oleh Agen ataupun dengan cara yang lain. dengan demikian, Prinsipal bertanggungjawab penuh terhadap pihak ketiga.

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 54

¹⁰⁰ *Ibid*.

2) *A partially disclosed*; terjadi apabila Agen dalam menjalankan tugas menampakkan identitas diri sebagai Agen tetapi tidak mengungkap identitas Prinsipal dikarenakan:

- a) Prinsipal memberikan instruksi untuk tidak memberitahukannya pada pihak ketiga;
- b) Agen lupa memberitahukan identitas Prinsipal pada pihak ketiga.

Dalam kondisi ini, baik Prinsipal maupun Agen bertanggungjawab bersama terhadap pihak ketiga.

3) *Undisclosed agency*; terjadi ketika pihak ketiga tidak mengetahui keberadaan identitas Agen maupun Prinsipal. Fenomena seperti ini termasuk pelanggaran hukum dan mengakibatkan baik Prinsipal maupun Agen bertanggungjawab terhadap pihak ketiga.¹⁰¹

Sehingga tanggungjawab Agen bergantung pada klasifikasi perjanjian yang ditandatanganinya dengan Prinsipal, bagaimana transaksi dengan pihak ketiga dilakukan, dan karakter tindakan Agen terhadap pihak ketiga.

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 56