

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem keuangan pada dasarnya adalah tatanan dalam perekonomian suatu negara yang memiliki peran terutama dalam menyediakan fasilitas jasa-jasa di bidang keuangan oleh lembaga-lembaga keuangan dan lembaga-lembaga penunjang lainnya. Menurut Dr. Insukindro, M.A.,¹ dalam bukunya, *Ekonomi Uang dan Bank*, sistem keuangan (*financial system*) pada umumnya merupakan suatu kesatuan sistem yang dibentuk dari semua lembaga keuangan yang ada dan yang kegiatan utamanya di bidang keuangan adalah menarik dana dari dan menyalurkannya kepada masyarakat.

Sistem keuangan Indonesia pada prinsipnya dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu sistem perbankan dan sistem lembaga keuangan bukan bank. Lembaga keuangan yang masuk dalam sistem perbankan, yaitu lembaga keuangan yang berdasarkan peraturan perundangan dapat menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk-bentuk lainnya dan dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Karena lembaga keuangan ini dapat menerima simpanan dari masyarakat, maka juga disebut *depository financial institutions*, yang terdiri dari atas Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Adapun lembaga keuangan bukan bank

¹ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 1.

adalah lembaga keuangan selain dari bank yang dalam kegiatan usahanya tidak diperkenankan menghimpun dana secara langsung dari masyarakat dalam bentuk simpanan. Lembaga keuangan bukan bank disebut *non depository financial institutions*.² Yang termasuk sebagai lembaga keuangan bukan bank adalah Asuransi, Pegadaian, Lembaga Pensiun, Lembaga Pembiayaan, Lembaga Keuangan Mikro, Reksadana.

Lembaga Keuangan Perbankan memperoleh legalitas dalam hal kegiatan menghimpun dana dari masyarakat berdasarkan Undang-Undang No. 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa yang masuk dalam lembaga perbankan adalah Bank, yang mana Bank dalam UU tersebut dibagi menjadi Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Usaha Bank Umum sebagaimana disebut dalam Pasal 6 huruf a yaitu:

“menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu”.

Sedangkan Bank Perkreditan Rakyat memiliki usaha sebagaimana disebut dalam Pasal 13 huruf a yaitu:

“menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu”.

Selain Lembaga Perbankan yang diperkenankan menghimpun dana dari masyarakat, lembaga keuangan lain yang dapat menghimpun dana dari masyarakat adalah lembaga keuangan bukan bank. Lembaga keuangan bukan bank terdiri dari

² Dahlan Siamat, 2000: 21, dikutip dalam Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 39.

macam macam lembaga-lembaga keuangan yang memiliki regulasi masing-masing diantaranya Asuransi, Pegadaian, Lembaga Pensiun, Lembaga Pembiayaan, Lembaga Keuangan Mikro, Reksadana.

Asuransi berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Perasuransian menyatakan bahwa:³

“Asuransi atau Pertanggungan adalah perjanjian antara dua pihak atau lebih, dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung, dengan menerima premi asuransi, untuk memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan diderita tertanggung, yang timbul dari suatu peristiwa yang tidak pasti, atau untuk memberikan suatu pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang yang dipertanggungjawabkan”.

Sesuai dengan definisi asuransi di atas, dapat disimpulkan bahwa perusahaan asuransi menghimpun dana melalui penarikan premi dengan menjanjikan akan memberi sejumlah uang sebagai ganti rugi kepada pihak yang membayar premi apabila terjadi suatu peristiwa yang merugikan pembayar premi tersebut.

Dasar hukum asuransi untuk menghimpun dana masyarakat tercantum dalam Pasal 2 huruf a Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Perasuransian yang berbunyi:⁴

“Usaha asuransi, yaitu usaha jasa keuangan yang dengan menghimpun dana masyarakat melalui pengumpulan premi asuransi memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat pemakai jasa asuransi terhadap kemungkinan timbulnya kerugian karena suatu peristiwa yang tidak pasti atau terhadap hidup atau meninggalnya seseorang”.

³ Lihat Pasal 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Perasuransian.

⁴ Lihat Pasal 2 huruf a Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Perasuransian.

Pegadaian merupakan perusahaan perseroan milik pemerintah yang tujuannya memberikan pinjaman kepada perseorangan atau golongan ekonomi lemah. Pinjaman yang diberikan oleh Perum Pegadaian didasarkan pada nilai barang jaminannya. Dalam memberikan kreditnya, pegadaian tidak memerhatikan penggunaan uang tersebut. Pinjaman dapat digunakan untuk usaha perdagangan, industri rumah tangga, dan bahkan untuk keperluan konsumsi.

Perusahaan Perseroan (Persero) Pegadaian melaksanakan kegiatan usaha utama berupa:⁵

- a. penyaluran pinjaman berdasarkan hukum gadai termasuk gadai efek;
- b. penyaluran pinjaman berdasarkan jaminan fidusia; dan
- c. pelayanan jasa titipan, pelayanan jasa taksiran, sertifikasi dan perdagangan logam mulia serta batu adi.

Lembaga Dana Pensiun merupakan jaminan pegawai di hari tua dan hal ini diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun. Dana pensiun diperoleh melalui pemotongan gaji pegawai setiap bulan selama seseorang masih aktif bekerja, kemudian dibayarkan kembali kepada pegawai tersebut setelah pensiun. Dalam masa tenggang, yaitu masa pemotongan sebagian gaji dengan masa pembayaran saat pegawai/karyawan pensiun, dana yang terkumpul tersebut disalurkan kepada masyarakat dengan cara sebagai berikut:

- Dipinjamkan kepada badan-badan yang membutuhkan.

⁵ Lihat Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO).

- Dibelikan surat-surat berharga yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Lembaga Pembiayaan adalah badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan dalam bentuk penyediaan dana atau barang modal. Dalam menghimpun dana dari masyarakat, lembaga pembiayaan dilarang menarik dana secara langsung dari masyarakat dalam bentuk Giro, Deposito, Tabungan.⁶

Lembaga Keuangan Mikro dapat menghimpun dana dari masyarakat sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 yang berbunyi:⁷

“Lembaga Keuangan Mikro yang selanjutnya disingkat LKM adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan”.

Selain itu ada Reksadana yang juga dapat menghimpun dana masyarakat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 27 Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal yang berbunyi:⁸

“Reksadana adalah wadah yang dipergunakan untuk menghimpun dana dari masyarakat pemodal untuk selanjutnya diinvestasikan dalam Portofolio Efek oleh Manajer Investasi”.

Fenomena yang saat ini tengah berkembang di dunia perbankan Indonesia adalah fenomena *Shadow Banking*. *Shadow banking* adalah istilah yang merujuk pada

⁶ Lihat Pasal 9 Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan.

⁷ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

⁸ Lihat Pasal 1 angka 27 Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

lembaga intermediasi keuangan yang memfasilitasi pembentukan kredit di sistem keuangan. Bisa juga diartikan sebagai aktivitas lembaga keuangan yang belum terpayungi regulasi. Bank Indonesia (BI) mendefinisikan *shadow banking* adalah institusi keuangan bukan bank yang menjalankan fungsi layaknya perbankan, seperti perusahaan sekuritas, *private equity*, dana pensiun, asuransi, lembaga pembiayaan, hingga lembaga keuangan mikro (LKM). Sedangkan Menurut Kamus Perbankan,⁹ Bank Gelap adalah Usaha perbankan yang tidak mendapat izin pemerintah. Menurut Mulya Effendy Siregar, Deputi Pengaturan Perbankan OJK, menyatakan bahwa, pelaku bisnis yang cenderung masuk kategori sebagai *shadow banking* adalah Baitul Maal Wa Tamwil (BMT), koperasi, dan lembaga keuangan mikro (LKM) lainnya.¹⁰ Masuknya Baitul Maal Wa Tamwil (BMT) ke dalam *shadow banking* dikarenakan BMT sebagai lembaga keuangan bukan bank yang dalam praktiknya menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkan dana tersebut ke masyarakat dalam bentuk kredit yang mana hal tersebut merupakan fungsi perbankan. Sehingga BMT cenderung masuk kategori sebagai *shadow banking*. Kegiatan penghimpunan dana oleh *shadow banking* menempatkan *shadow banking* sebagai lembaga intermediasi keuangan yang menghimpun dana dari investor yang kelebihan dana dan menyalurkannya kepada masyarakat atau pengusaha yang membutuhkan dana melalui pemberian kredit yang disertai dengan bunga yang tinggi. Proses

⁹ Lihat Kamus Perbankan.

¹⁰ <http://konsumenkeuangan.com/2015/02/aturan-shadow-banking-belum-bisa-diterapkan/>

diakses pada Kamis 24 September 2015 Pukul 20.00 WIB.

penghimpunan dana dan menyalurkannya dalam bentuk kredit merupakan fungsi dari perbankan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UU Perbankan yaitu:

“Fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana dari masyarakat”.

Secara legalitas, *shadow banking* tidak memiliki regulasi yang mengatur pelaksanaan *shadow banking*. Namun secara hukum *shadow banking* belum tentu dilarang pelaksanaannya. Dikarenakan setiap lembaga keuangan bukan bank diperbolehkan menghimpun dana dari masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan hukum yakni harus mendapat izin dari Otoritas Jasa Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 huruf h Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yaitu Otoritas Jasa Keuangan mempunyai wewenang memberikan dan/atau mencabut:

1. izin usaha;
2. izin orang perseorangan;
3. efektifnya pernyataan pendaftaran;
4. surat tanda terdaftar;
5. persetujuan melakukan kegiatan usaha;
6. pengesahan
7. persetujuan atau penetapan pembubaran; dan
8. penetapan lain.¹¹

¹¹ Lihat Pasal 9 huruf h Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Namun dampak buruk dari praktik *shadow banking* adalah selain tidak adanya payung hukum yang dapat melindungi nasabahnya juga *shadow banking* tidak dilindungi oleh Lembaga Penjamin Simpanan.¹² Hal tersebut dapat membahayakan dan merugikan nasabah apabila *shadow banking* seperti Baitul Maal Wa Tamwil (BMT) mengalami kredit macet sehingga dana nasabah lain yang telah diinvestasikan menjadi tidak jelas nasibnya karena tidak dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan.

Tingginya risiko yang ditimbulkan oleh *shadow banking* terhadap sistem keuangan dilatarbelakangi bahwa *shadow banking* tidak memiliki cadangan kas 20 % (persen) layaknya perbankan tradisional yang dapat diberikan kepada investor atau nasabah yang menanamkan dananya apabila *shadow banking* mengalami permasalahan likuiditas. Di dalam perbankan tradisional seperti bank-bank umum memiliki cadangan 20 % untuk diberikan kepada investor atau nasabah apabila dalam skemanya mengalami kredit macet. Penyaluran dana tersebut sebagai antisipasi perbankan ketika dalam jangka pendek terdapat kewajiban perbankan terhadap investor yang jatuh tempo. Bahkan jika kredit macet yang terjadi dalam perbankan berskala besar, perbankan tradisional masih memiliki badan/atau lembaga terakhir sebagai *lender of last resort* yang dapat membantu proses likuiditasnya, badan tersebut ialah Bank Indonesia. Berbeda halnya dengan *shadow banking* seperti Baitul Maal Wa Tamwil (BMT) ketika dalam praktiknya terdapat kredit macet yang

¹² Fungsi dari Lembaga Penjamin Simpanan adalah menjamin simpanan nasabah penyimpan dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya. Lihat Pasal 4 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

berskala kecil, *shadow banking* tidak memiliki cadangan dana untuk diberikan kepada nasabah yang jatuh tempo bahkan apabila kredit macet yang terjadi berskala besar, *shadow banking* tidak memiliki badan/atau lembaga terakhir sebagai *lender of last resort* untuk membantu proses likuiditasnya.

Kekhawatiran akan hal tersebut dapat dilihat dari kasus Baitul Mal Wa Tamwil (BMT) Fajar Mulia, sebuah lembaga keuangan syariah terkemuka di Kabupaten Semarang bangkrut, setelah ratusan debitur gagal membayar pinjaman mereka yang berjumlah total Rp 3 miliar, dan penipuan Baitul Maal wat Tamwil Perdana Surya Utama (BMT PSU) kota Malang kepada ribuan nasabahnya dengan menawari bunga tinggi serta umrah gratis kepada para nasabahnya. Kedua BMT tersebut merupakan contoh *Shadow Banking* yang dalam praktiknya merugikan masyarakat atau nasabah yang menyimpan dananya dalam BMT tersebut karena tidak berlakunya peran Lembaga Penjamin Simpanan dan kurangnya perlindungan hukum bagi dana nasabah apabila BMT terjadi kredit macet, Selain BMT tersebut ada pula BMT Isra di Bantul yang mengalami masalah dimana Direktur dan Ketua dari BMT Isra melakukan Penipuan kepada nasabahnya.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut lebih mendalam dan mengangkat permasalahan tersebut kedalam suatu penelitian dengan judul : **“Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Baitul Mal Wa Tamwil (BMT) Di Indonesia.”**

B. Rumusan Masalah

Adapun Permasalahan-permasalahan yang penulis teliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Baitul Mal Wa Tamwil (BMT) Di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan perlindungan hukum terhadap nasabah Baitul Mal Wa Tamwil (BMT) di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian dapat dijadikan sebagai:
 - a. Bahan kajian bagi akademis untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan khususnya hukum perbankan dan perbankan Islam.
 - b. Sebagai suatu bentuk penambahan literatur tentang pemberian perlindungan hukum terhadap nasabah terhadap lembaga jasa keuangan yang ada di Indonesia.
2. Secara praktis, hasil penelitian dapat digunakan:
 - a. Sebagai pedoman dan masukan bagi pemerintah, peradilan, dan praktisi hukum dalam menentukan kebijakan dan langkah-langkah untuk memutuskan dan menyelesaikan perkara yang sedang dihadapi.

- b. Sebagai suatu bentuk sumbangan pemikiran dan masukan para pihak yang berkepentingan terutama masyarakat luas tentang hak-hak yang dimiliki mereka apabila dirugikan oleh *shadow banking* dalam hal ini adalah BMT.

E. Tinjauan Pustaka

1. Sistem Lembaga Keuangan Bukan Bank

Pada prinsipnya lembaga-lembaga keuangan bukan bank tidak dapat digolongkan ke dalam prinsip moneter dan perbankan. Oleh karena itu, lembaga keuangan bukan bank ini sering pula disebut sebagai lembaga keuangan sektor nonmoneter (*nonmonetary sector*).

Dinyatakan bahwa Lembaga Keuangan Bukan Bank adalah semua badan usaha yang melakukan kegiatan-kegiatan di bidang keuangan, secara langsung atau tidak langsung menghimpun dana, dengan mengeluarkan kertas berharga dan menyalurkannya kepada masyarakat, terutama guna membiayai investasi perusahaan-perusahaan. Dalam pengertian ini tidak termasuk sebagai “lembaga keuangan” ialah lembaga-lembaga perbankan, lembaga-lembaga perasuransian dan lembaga-lembaga keuangan lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain. Dapat disimpulkan bahwa Lembaga Keuangan Bukan Bank adalah badan usaha yang melakukan kegiatan di bidang keuangan yang secara tidak langsung menghimpun dana dengan cara mengeluarkan kertas berharga dan menyalurkannya kepada masyarakat guna membiayai investasi perusahaan-perusahaan. Dalam hal ini Lembaga Keuangan Bukan Bank tidak diperkenankan

menerima dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, baik itu berupa giro, tabungan maupun deposito.¹³

Usaha yang tidak diperkenankan bagi lembaga keuangan bukan bank ialah:

- a. Menerima simpanan, baik deposito yang berbentuk giro maupun yang berbentuk deposito ataupun tabungan.
- b. Menanam dana yang dihimpun di Indonesia di luar negeri.¹⁴

Entitas keuangan dalam *shadow banking*, baik perusahaan pembiayaan maupun lembaga keuangan mikro, ataupun lembaga non bank lainnya, tentunya memiliki peran penting dalam aktifitas ekonomi, termasuk dalam proses penyediaan dana bagi investor maupun konsumen. Dengan pemisahan kewenangan dan tanggung jawab yang jelas, lembaga keuangan bukan bank ini akan dapat menjadi pendamping sektor perbankan dalam rangka penyediaan kredit kepada masyarakat yang mana akhirnya akan dapat memperbesar potensi pertumbuhan ekonomi.¹⁵ Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersama-kan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian

¹³ Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Op Cit*, hlm. 54-55.

¹⁴ Baca informasi dan data Pasar Modal, Danareksa, Jakarta, 1980, hlm.71.

¹⁵ Adriyanto, "Peran penyaluran Kredit Non Perbankan dan Pertumbuhan Ekonomi: Perspektif dari Negara Emerging G20", Badan Kebijakan Fiskal Kemenkeu, Jakarta, 2013, hlm. 11.

bunga.¹⁶ Kredit merupakan perjanjian pinjam-meminjam uang antara bank sebagai kreditur dengan nasabah sebagai debitur. Dalam perjanjian ini bank sebagai pemberi kredit percaya terhadap nasabahnya dalam jangka waktu yang disepakatinya akan dikembalikan (dibayar) lunas.¹⁷

Pentingnya peraturan dan pengawasan pada sektor *shadow banking* akan berperan penting dalam upaya memastikan bahwa penyaluran kredit yang dilakukan memiliki dampak positif terhadap pertumbuhan. Sebagaimana hasil kajian Giovani, dkk (2012) bahwa pertumbuhan kredit agar membawa dampak positif dalam jangka panjang tergantung 2 faktor, yaitu pertama adalah seberapa besar peran kredit dalam mendukung *financial deepening* yang permanen. Faktor kedua adalah seberapa besar kualitas *financial deepening* itu sendiri.¹⁸

2. Pengawasan Lembaga Keuangan

Bisnis di bidang keuangan merupakan salah satu bisnis yang rentan terhadap penyelewengan atau penyalahgunaan yang menyebabkan kerugian, baik sebagai korban (dilakukan pihak lain) maupun pelaku (dari dalam perusahaan). Hal ini disebabkan bisnis keuangan yang bersentuhan langsung dengan uang baik yang bersifat tunai maupun non tunai. Oleh karena itu, kegiatan lembaga

¹⁶ Lihat Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang No.7 Tahun 1998 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998.

¹⁷ Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit suatu Tinjauan Yuridis*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm. 44

¹⁸ Konsep *Financial deepening* secara umum diartikan sebagai pertambahan asset dalam sistem keuangan serta peningkatan peran sektor ini dalam sistem perekonomian secara keseluruhan, lihat Adriyanto, "Peran penyaluran Kredit Non Perbankan dan Pertumbuhan Ekonomi: Perspektif dari Negara Emerging G20", Badan Kebijakan Fiskal Kemenkeu, Jakarta, 2013, hlm. 11.

keuangan, baik bank maupun non bank haruslah diawasi, sehingga terhindar dari kerugian yang tidak diinginkan.¹⁹

Dengan melakukan pengawasan, maka banyak manfaat yang diperoleh oleh suatu perusahaan. Secara umum dikatakan bahwa tujuan dilakukannya pengawasan adalah:²⁰

- a. Agar aktivitas perusahaan berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat, baik proses, sistem dan hasil yang ingin dicapai.
- b. Agar jangan sampai terjadi penyimpangan, artinya keluar dari yang telah direncanakan.
- c. Meminimalkan tindakan karyawan untuk melakukan penyimpangan, dengan cara membuat seseorang menjadi bekerja dengan baik, karena merasa ada pengawasan terhadap aktivitasnya.
- d. Memudahkan pencegahan, artinya jika ada indikasi atau gelagat atau gejala akan adanya penyimpangan, maka mudah untuk ambil tindakan pencegahan, tidak terjadi penyimpangan.
- e. Pengendalian biaya, artinya dengan adanya pengelolaan dan pengawasan maka biaya yang tidak perlu keluar dapat diminimalkan segala bentuk kebocoran sehingga terjadi efisiensi.
- f. Agar tujuan perusahaan tercapai, artinya jika semua aktivitas perusahaan berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan.

¹⁹ Kasmir, *Dasar-Dasar Perbankan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 262.

²⁰ *Ibid*, hlm. 264.

Fungsi pengawasan terhadap lembaga keuangan termasuk lembaga keuangan bukan bank menjadi kewenangan dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap;²¹

- a. kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan;
- b. kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal;
- c. kegiatan jasa keuangan disektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

3. Perlindungan Hukum Bagi Nasabah

Hubungan hukum antara nasabah penyimpan dan bank didasarkan atas suatu perjanjian. Untuk itu tentu adalah sesuatu yang wajar apabila kepentingan dari nasabah yang bersangkutan memperoleh perlindungan hukum, sebagaimana perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada bank. Berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap nasabah ini, Marulak Pardede mengemukakan bahwa dalam sistem perbankan Indonesia, mengenai perlindungan terhadap nasabah penyimpan dana, dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu: ²²

- a. Perlindungan secara implisit (*implicit deposit protection*), yaitu perlindungan yang dihasilkan oleh pengawasan dan pembinaan bank yang

²¹ Lihat Pasal 6 Undang-Undang No. 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

²² Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 145-146.

efektif, yang dapat menghindarkan terjadinya kebangkrutan bank.

Perlindungan ini yang diperoleh melalui:

- 1) peraturan perundang-undangan di bidang perbankan;
 - 2) perlindungan yang dihasilkan oleh pengawasan dan pembinaan yang efektif, yang dilakukan oleh Bank Indonesia;
 - 3) upaya menjaga kelangsungan usaha bank sebagai sebuah lembaga pada khususnya dan perlindungan terhadap sistem perbankan pada umumnya;
 - 4) memelihara tingkat kesehatan bank;
 - 5) melakukan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian;
 - 6) cara pemberian kredit yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah;
 - 7) menyediakan informasi risiko pada nasabah.
- b. Perlindungan secara eksplisit (*explicit deposit protection*), yaitu perlindungan melalui pembentukan suatu lembaga yang menjamin simpanan masyarakat, sehingga apabila bank mengalami kegagalan, lembaga tersebut yang akan mengganti dana masyarakat yang disimpan pada bank yang gagal tersebut. Perlindungan ini diperoleh melalui pembentukan lembaga yang menjamin simpanan masyarakat, sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden RI No. 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Bank Umum.

Berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap nasabah penyimpan dana, Hermansyah dalam bukunya membagi perlindungan hukum terhadap nasabah

penyimpan dana dalam dua macam, yaitu perlindungan hukum secara tidak langsung dan perlindungan hukum secara langsung.

a. Perlindungan Tidak Langsung

Perlindungan secara tidak langsung oleh dunia perbankan terhadap kepentingan nasabah penyimpan dana adalah suatu perlindungan hukum yang diberikan kepada nasabah penyimpan dana terhadap segala risiko kerugian yang timbul dari suatu kebijaksanaan atau timbul dari kegiatan usaha yang dilakukan oleh bank. Hal ini adalah suatu upaya dan tindakan pencegahan yang bersifat internal oleh bank yang bersangkutan dengan melalui hal-hal yang dikemukakan berikut ini.

1) Prinsip Kehati-hatian (*Prudential Principle*)

Menurut ketentuan Pasal 2 UU No. 10 Tahun 1998 dikemukakan, bahwa Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan Demokrasi Ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Dari ketentuan ini, menunjukkan bahwa prinsip kehati-hatian adalah salah satu asas terpenting yang wajib diterapkan atau dilaksanakan oleh bank dalam menjalankan kegiatan usahanya.

Berkaitan dengan prinsip kehati-hatian sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 di atas, kita dapat menemukan pasal lain di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 yang mempertegas kembali mengenai pentingnya prinsip kehati-hatian itu diterapkan dalam setiap kegiatan usaha bank, yakni dalam Pasal 29 ayat (2).

“Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.”

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 29 ayat (3) terkandung arti perlunya diterapkan prinsip kehati-hatian dalam rangka penyaluran kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah kepada nasabah debitur. Selengkapnya ketentuan tersebut mengemukakan bahwa:²³

“Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang memercayakan dananya kepada bank.”

2) Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK)

Mengenai batas maksimum pemberian kredit (BMPK) telah diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 dan Peraturan Pelaksanaannya. Berikut bunyi Pasal 11:

“Bank Indonesia menetapkan mengenai batas maksimum pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, pemberian jaminan, penempatan investasi surat berharga atau hal lain yang serupa, yang dapat dilakukan oleh bank kepada peminjam atau kelompok peminjam yang terkait, termasuk kepada perusahaan-perusahaan dalam kelompok yang sama dengan bank yang bersangkutan.”

Dalam bagian penjelasannya dikatakan, bahwa yang dimaksud dengan kelompok di atas merupakan kumpulan orang atau badan yang satu

²³ *Ibid*, hlm. 146-148.

sama lain mempunyai kaitan dalam hal kepemilikan, kepengurusan, dan/atau hubungan keuangan.

Pasal 11 ayat (2):

“Batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh melebihi 30% (tiga puluh perseratus) dari modal bank yang sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia”

Menurut penjelasan Pasal 11 ayat (2), Bank Indonesia dapat menetapkan batas maksimum yang lebih rendah dari 30% dari modal bank. Batas maksimum yang dimaksud adalah untuk masing-masing peminjam atau sekelompok peminjam termasuk perusahaan-perusahaan dalam kelompok yang sama.

Menurut SK Bank Indonesia No. 31/177/KEP/DIR, yang dimaksud batas maksimum pemberian kredit (*legal lending limit*) adalah persentase perbandingan batas maksimum penyediaan dana yang diperkenankan terhadap modal bank

Mengenai batas maksimum pemberian kredit tersebut, oleh Bank Indonesia telah ditetapkan bahwa untuk peminjam atau kelompok peminjam yang merupakan pihak tidak terkait adalah sebesar 20% dari modal, sedangkan untuk peminjam atau kelompok peminjam yang terkait adalah sebesar 10% dari modal.

3) Kewajiban Mengumumkan Neraca dan Perhitungan Laba Rugi

Kewajiban dari bank untuk mengumumkan neraca dan perhitungan laba rugi diatur dalam Pasal 35 UU No. 10 Tahun 1998. Pasal 35 ini menentukan bahwa:

“Bank wajib mengumumkan neraca dan perhitungan laba rugi dalam waktu dan bentuk yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.”

4) Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank

Menurut ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi bahwa dalam pelaksanaan merger, konsolidasi, dan akuisisi harus memperhatikan kepentingan dari semua pihak, yaitu kepentingan bank, kepentingan kreditur, kepentingan pemegang saham minoritas dan karyawan bank, juga kepentingan rakyat banyak, dan persaingan yang sehat dalam melakukan usaha bank.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelaslah bahwa dalam rangka pelaksanaan merger, konsolidasi, dan akuisisi bank kepentingan dari nasabah penyimpan sebagai kreditur telah memperoleh perlindungan hukum.

b. Perlindungan Langsung

Perlindungan secara langsung oleh dunia perbankan terhadap kepentingan nasabah penyimpan dana adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada nasabah penyimpan dana secara langsung terhadap kemungkinan timbulnya risiko kerugian dari kegiatan usaha yang dilakukan oleh bank.

Mengenai perlindungan secara langsung ini dapat dikemukakan dalam dua hal, yaitu:

1) Hak Preferen Nasabah Penyimpan Dana

Hak preferen adalah suatu hak yang diberikan kepada seorang kreditur untuk didahulukan dari kreditur-kreditur yang lain. Dalam sistem perbankan Indonesia, nasabah penyimpan merupakan kreditur yang mempunyai hak preferen, dalam arti bahwa nasabah penyimpan yang harus didahulukan dalam menerima pembayaran dari bank yang sedang mengalami kegagalan atau kesulitan dalam memenuhi kewajiban-kewajibannya.

Berkaitan dengan hak preferen dari nasabah penyimpan ini, dalam hal bank yang menyimpan dana masyarakat tersebut mengalami kegagalan atau kesulitan, maka berdasarkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998, dana masyarakat yang disimpan di bank tersebut dijamin oleh pemerintah melalui lembaga penjamin simpanan yang dikenal sebagai Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah sebagai salah satu unit di Departemen Keuangan Republik Indonesia.

2) Lembaga Asuransi Deposito

Jaminan perlindungan bagi nasabah penyimpan dana sehubungan dengan dihentikannya kegiatan usaha sebuah bank adalah mutlak diperlukan. Untuk memberikan perlindungan di kemudian hari bagi kepentingan nasabah-nasabah penyimpan dari bank-bank yang

mengalami kegagalan, terutama para deposan yang dananya relatif kecil, maka perlu diciptakan suatu sistem asuransi deposito.

Misi dari lembaga asuransi deposito ini adalah memelihara stabilitas dari sistem keuangan negara dengan cara mengasuransikan para deposan bank dan mengurangi gangguan-gangguan terhadap perekonomian nasional yang disebabkan kegagalan-kegagalan yang dialami oleh perbankan.

Mengenai lembaga jaminan asuransi ini, sesungguhnya telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang pada Bank yang ditetapkan pada tanggal 22 Agustus 1973. Sejak ditetapkannya peraturan pemerintah ini, belum dilaksanakan oleh Bank Indonesia.²⁴

F. Definisi Operasional

Untuk menghindari perbedaan pengertian terhadap istilah-istilah yang dipergunakan dalam penulisan ini, berikut ini adalah definisi operasional dari istilah-istilah tersebut. Khusus untuk pengertian *shadow banking* dalam penulisan ini adalah institusi keuangan bukan bank yang menjalankan fungsi layaknya perbankan, seperti perusahaan sekuritas, *private equity*, dana pensiun, asuransi, lembaga pembiayaan, hingga lembaga keuangan mikro (LKM).

Lembaga Keuangan Mikro yang selanjutnya disingkat LKM adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan

²⁴ *Ibid*, hlm. 148-156.

pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan.²⁵ Lembaga Keuangan Mikro yang menjadi pembahasan penulis terbatas pada Baitul Mal Wa Tamwil (BMT).

Baitul Mal Wa Tamwil (BMT) ialah lembaga ekonomi masyarakat yang bertujuan untuk mendukung kegiatan usaha ekonomi rakyat bawah dan kecil, yang dijalankan berdasarkan syariat Islam. BMT berintikan dua kegiatan usaha yang mencakup baitul mal dan baitul tanwil:²⁶

- a. BMT sebagai baitul mal adalah lembaga keuangan yang kegiatan pokoknya menerima dan menyalurkan dana umat Islam yang berasal dari zakat, infaq dan sedeqah. Penyalurannya dialokasikan kepada mereka yang berhak (mustahiq) zakat, sesuai dengan aturan agama dan sesuai dengan manajemen keuangan modern. Dalam mengelola dana ZIS dan waqaf ini, BMT tidak mendapatkan keuntungan finansal, karena hasil zakat tidak boleh dibisniskan BMT.
- b. Sedangkan BMT sebagai baitul tanwil adalah lembaga (institusi) keuangan umat Islam yang usaha pokoknya menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan/tabungan dan menyalurkan lewat pembiayaan usaha-usaha

²⁵ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

²⁶ <http://www.neraca.co.id/article/29747/bmt-sebagai-lembaga-ekonomi-rakyat-oleh-agustianto-ketua-ikatan-ahli-ekonomi-islam-indonesia-iaei> diakses pada Rabu 21 Oktober 2015 Pukul 09.00 WIB.

masyarakat yang produktif dan menguntungkan sesuai dengan sistem ekonomi syariah.

Likuidasi adalah suatu tindakan yang bertujuan untuk: *pertama*, mengubah harta (*asset*) ke dalam bentuk tunai atau persediaan menjadi rekening likuid untuk memenuhi kewajiban segera dan pembayaran utang jangka panjang perusahaan; *kedua*, pemberhentian kegiatan usaha dengan menjual seluruh harta kekayaan dan membagi hasilnya untuk melunasi kewajiban dan utang; *ketiga*, menyelesaikan *long* atau *short position*.²⁷ Dalam pengertian ini juga termasuk pembekuan operasi dan pembekuan kegiatan usaha bank.

G. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Adapun fokus penelitian ini adalah:

- a. Terkait dengan bagaimana perlindungan hukum bagi nasabah terhadap Baitul Mal Wa Tamwil (BMT) di Indonesia.

2. Narasumber

Narasumber adalah pihak yang tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan objek penelitian namun memiliki pengetahuan yang mendalam mengenai objek penelitian. Adapun pihak-pihak yang menjadi narasumber dalam penelitian ini adalah Bagian Hukum Otoritas Jasa Keuangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

²⁷ Thomas P. Fitch, *Dictionary of Banking Term*, Barrons (New York 1993), hlm. 534. Dikutip dalam Kusumaningtuti SS, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 27.

3. Bahan Hukum

Adapun bahan-bahan hukum terdiri dari:

a. Bahan hukum primer, terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan Sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang nomor 10 tahun 1998
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro
- 6) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan

b. Bahan Hukum Sekunder, terdiri dari:

- 1) Buku-buku mengenai Perbankan
- 2) Buku-buku mengenai pengawasan dan penegakan hukum di bidang Perbankan
- 3) Makalah dan bahan lain yang relevan dan berkaitan dengan perbankan, *shadow banking*, BMT, dan sistem pengawasannya

4) Jurnal-jurnal ilmiah baik jurnal dalam negeri maupun jurnal asing mengenai perbankan, *shadow banking*, BMT, dan sistem pengawasannya.

c. Bahan Hukum Tersier, terdiri dari:

- 1) Kamus umum
- 2) Kamus hukum
- 3) Kamus Perbankan

4. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun cara pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan:

- a. Studi Pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- b. Studi Dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- c. Wawancara, yakni dengan mengajukan pertanyaan kepada narasumber terkait permasalahan yang akan diteliti.

5. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis hendak menggunakan metode pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan ialah menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani atau diteliti.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Metode analisis data kualitatif yaitu suatu metode analisis data yang dilakukan dengan cara mengelompokkan dan memilih data dari hasil penelitian yang relevan dan sesuai dengan tujuan penelitian. Dari pengelompokan dan pemilihan tersebut kemudian data dicocokkan dengan permasalahan yang diteliti menurut kualitas kebenarannya sehingga dapat digunakan untuk memberikan jawaban atas permasalahan penelitian.

H. Kerangka Skripsi

Untuk lebih dapat memahami dalam penulisan skripsi ini, maka kerangka skripsi ini dibagi menjadi 4 (empat) bab dimana, masing – masing bab terdiri dari sub bab. Adapun bab-bab tersebut adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diberikan suatu gambaran yang masih bersifat umum yang meliputi latar belakang masalah yang juga berisi pertimbangan alasan pemilihan judul. Disamping itu juga diberikan rumusan masalah, kemudian dilanjutkan dengan tujuan dan kegunaan penelitian. Setelah itu akan dikemukakan metode penelitian. Dan sebagai akhir dari bab ini akan diuraikan tentang kerangka skripsi ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian ini akan dikemukakan tentang pendekatan teoritik mengenai kerangka dasar yang diangkat, yaitu mengenai perundang – undangan dan juga literatur – literatur lain yang berkaitan dengan *Shadow Banking* dan BMT.

BAB III PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan berisikan tentang penjelasan dari hasil yang telah diperoleh untuk membahas permasalahan yang sudah ada secara sistematis.

BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan atas pembahasan dan saran, dimana penulis menarik kesimpulan dari apa yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya serta memberikan saran – saran berdasarkan hasil penelitian yang dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

