

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Salah satu keprihatinan dalam penyelesaian hukum di Indonesia adalah faktor ketidaktahuan masyarakat tentang bagaimana upaya hukum yang harus dilakukan apabila menghadapi masalah hukum. *Class action* merupakan contoh upaya hukum yang belum banyak diketahui secara jelas oleh masyarakat awam atau praktisi hukum sekalipun. *Class action* dirancang sedemikian efektif dan efisien dari segi biaya maupun administrasi di pengadilan guna menjembatani perkara yang menyangkut kepentingan banyak orang. Secara hukum *class action* didasarkan atas Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Gugatan perwakilan kelompok (*class action*) didefinisikan sebagai prosedur pengajuan gugatan, dimana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya (*vide* Pasal 1 huruf a Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002). Gugatan perdata tersebut diajukan guna memperjuangkan kepentingannya dan kepentingan kelompoknya yang merasa dirugikan.

Skripsi ini akan meneliti gugatan perwakilan kelompok pada Pengadilan Negeri Garut yang diajukan pada tahun 2012 oleh sekelompok orang nasabah

Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat (PD BPR) Bungbulang yang telah dilikuidasi terhadap Pemerintah Kabupaten Garut.<sup>1</sup> Sekelompok nasabah PD BPR Bungbulang tersebut merasa telah dirugikan karena Pemerintah Kabupaten Garut sebagai pemilik PD BPR Bungbulang dianggap telah melakukan perbuatan ingkar janji. Pemerintah Kabupaten Garut tidak mau membayarkan atau mencairkan dana deposito dan tabungan milik nasabah yang disimpan pada PD BPR Bungbulang yang telah dilikuidasi tersebut.

Penelitian ini menjadi penting setidaknya karena dua hal, *pertama*, gugatan perwakilan kelompok ini merupakan gugatan kepada pengelola bank di Indonesia yang untuk pertama kali dimenangkan oleh pihak penggugat. Penggugat dipandang oleh Majelis Hakim telah memenuhi semua persyaratan gugatan perwakilan kelompok, sehingga gugatan tersebut dimenangkan oleh penggugat.<sup>2</sup> *Kedua*, walau tidak ditemukan antinomi (*discrepancy*) antara petitum dan amar, namun patut diuji ketentuan hukum yang mendasari Putusan Majelis Hakim dalam mengabulkan gugatan para nasabah.

Walaupun gugatan perwakilan kelompok telah mendapatkan pengakuan di beberapa peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya timbul beberapa permasalahan sehingga tidak sedikit gugatan perwakilan kelompok yang diputus tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) antara lain karena penggugat tidak mempunyai kapasitas (*legal standing*), gugatan yang diajukan tidak memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan

---

<sup>1</sup> Putusan Pengadilan Negeri Garut Nomor 12/PDT/G/2013/PN.GRT dibacakan tanggal 17 Oktober 2013, putusan ini telah berkekuatan hukum tetap.

<sup>2</sup> Artikel detikNews tanggal 26 Februari 2015 dengan judul "Pertama di Indonesia, Class Action Nasabah Menang Lawan Bank", diakses dari <http://news.detik.com/berita/2843788/pertama-di-indonesia-class-action-nasabah-menang-lawan-bank>, tanggal 31 Maret 2015.

anggota kelompok, dan penggugat dalam petitum tidak memerinci nilai ganti rugi riil yang diderita kelompok.<sup>3</sup>

Eksistensi *class action* dalam instrumen hukum di Indonesia diakui setelah berlakunya UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Keberadaan UU ini menjadi tonggak bagi pengakuan *class action* di Indonesia. Pada tahun 1999 eksistensi *class action* kembali diakui dengan diundangkannya UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Mahkamah Agung mengakomodir gugatan *class action* dengan dikeluarkannya Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.<sup>4</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, skripsi ini mengajukan penelitian mengenai kaitan antara gugatan perwakilan kelompok dengan perbuatan ingkar janji (wanprestasi) dalam kasus antara nasabah Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat (PD BPR) Bungbulang Garut Melawan Pemerintah Kabupaten Garut. Dalam kasus ini yang menjadi penggugat adalah Nasabah PD BPR Bungbulang Garut yang berjumlah 764 orang, yang terbagi atas 703 orang yang menyimpan uang dalam bentuk simpanan deposito/simpanan berjangka dan 61 orang yang menyimpan uang dalam bentuk tabungan. Sedangkan para tergugat adalah Bupati Kabupaten Garut sebagai Tergugat I, Sekretaris Daerah Pemerintah

---

<sup>3</sup> Amirullah Arsyad, Gugatan *Class Action*, diakses dari <http://amrulgunper82.blogspot.com/2010/12/hukum-acara-perdata-gugatan-class.html> pada tanggal 31 Maret 2015.

<sup>4</sup> Dedi Saputra, Tinjauan Yuridis Terhadap Penggunaan Instrumen Gugatan Class Action dalam Proses Ganti Rugi Kasus-Kasus Korupsi di Indonesia, (Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2007), hal 6, diakses dari <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/12158/1/09E02083.pdf> pada tanggal 31 Maret 2015.

Kabupaten Garut sebagai Tergugat II, dan Kepala Bagian Perekonomian Pemerintah Kabupaten Garut sebagai Tergugat III, yang diwakili oleh kuasa hukumnya, serta Pimpinan PD BPR Bungbulang Garut sebagai Tergugat IV dan Dewan Pengawas PD BPR Bungbulang Garut sebagai Turut Tergugat.

Kasus ini berawal pada bulan November 2007, berdasarkan Keputusan Gubernur Bank Indonesia Nomor 9/61/KEP.GBI/DpG/2007 tentang Pencabutan Izin Usaha PD BPR Bungbulang Garut, PD BPR Bungbulang Garut dinyatakan sebagai bank dalam likuidasi, wajib menutup seluruh kantornya untuk umum dan menghentikan segala kegiatan usahanya.

Setelah izin usaha PD BPR Bungbulang Garut dicabut, maka Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) membentuk Tim Likuidasi. Tim Likuidasi PD BPR Bungbulang Garut pada tahun 2011 dan 2012 melakukan pembayaran simpanan kepada nasabah PD BPR Bungbulang yang simpanannya dijamin oleh LPS, yaitu sekitar Rp2.343.922.559,08 (dua miliar tiga ratus empat puluh tiga juta sembilan ratus dua puluh dua ribu lima ratus lima puluh sembilan rupiah delapan sen).<sup>5</sup>

Sedangkan terhadap simpanan nasabah-nasabah deposito dan tabungan yang bunga deposito dan bunga tabungannya di atas bunga yang dijamin oleh LPS sebesar Rp8.582.838.138,04 (delapan miliar lima ratus delapan puluh dua juta delapan ratus tiga puluh delapan ribu seratus tiga puluh delapan rupiah empat sen) belum berhasil diselesaikan/dibayarkan oleh Tim Likuidasi PD BPR Bungbulang.

Para nasabah PD BPR Bungbulang Garut (Para Penggugat) yang tidak dapat mengambil atau mencairkan deposito/simpanan berjangka maupun

---

<sup>5</sup> Putusan Pengadilan Negeri Garut Nomor 12/Pdt.G/2013/PN.Grt, hal. 91.

tabungan tersebut, menganggap Para Tergugat telah melakukan perbuatan ingkar janji (wanprestasi) yang sangat merugikan Para Penggugat.

Para nasabah PD BPR Bungbulang yang merasa dirugikan tersebut menyampaikan gugatan ke Pengadilan Negeri Garut melalui mekanisme Gugatan Perwakilan Kelompok (*class action*) atas dasar perbuatan ingkar janji. Dalam provisi, para penggugat memohon agar Majelis Hakim Pengadilan Negeri Garut menetapkan dan mengesahkan gugatan Para Penggugat *a quo* sebagai Gugatan Perwakilan Kelompok (*class action*). Sedangkan dalam pokok perkaranya, para penggugat menuntut 14 poin yang antara lain menetapkan Para Tergugat mempunyai kewajiban pokok untuk mengembalikan/membayar seluruh simpanan dalam bentuk deposito/simpanan berjangka maupun dalam bentuk tabungan serta membayar ganti kerugian materiil berupa bunga deposito/simpanan berjangka maupun bunga tabungan dan ganti kerugian immateriil kepada Para Penggugat. Kasus ini telah diputus oleh Pengadilan Negeri Garut dan mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) pada tanggal 17 Oktober 2013.

Berdasarkan uraian di atas, dalam penelitian ini mengajukan judul “Gugatan *Class Action* Dalam Proses Ganti Rugi Nasabah PD BPR Bungbulang, Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Garut Nomor 12/PDT/G/2013/PN.GRT”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Apakah Putusan Pengadilan Negeri Garut Nomor 12/PDT/G/2013/PN.GRT telah sesuai dengan ketentuan Kitab Undang-

Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (UU LPS)?

2. Bagaimana tanggung jawab pemilik PD BPR Bungbulang terhadap simpanan nasabah yang tidak dibayarkan oleh Tim Likuidasi LPS?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah putusan Pengadilan Negeri Garut Nomor 12/PDT/G/2013/PN.GRT telah sesuai dengan ketentuan KUH Perdata dan UU LPS.
2. Untuk mengetahui bagaimana tanggung jawab pemilik PD BPR Bungbulang terhadap simpanan nasabah yang tidak dibayarkan oleh Tim Likuidasi LPS.

### **1.4. Definisi Operasional**

Untuk memahami isi skripsi ini, maka akan diuraikan beberapa istilah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Perbuatan ingkar janji (wanprestasi) adalah suatu peristiwa atau keadaan, di mana debitur tidak telah memenuhi kewajiban prestasi perikatannya dengan baik, dan debitur punya unsur salah atasnya. Maksud “unsur salah” tersebut adalah adanya unsur salah pada debitur atas tidak dipenuhi kewajiban itu sebagaimana mestinya.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> J. Satrio, Wanprestasi Menurut KUHPerdata, Doktrin dan Yurisprudensi, cet.1, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hal. 3.

2. Gugatan perwakilan kelompok (*class action*) adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.<sup>7</sup>
3. Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.<sup>8</sup> Jasa lalu lintas pembayaran adalah jasa perbankan meliputi pengiriman uang, inkaso,<sup>9</sup> pembukaan *letter of credit*, kliring dan jual beli valuta asing.<sup>10</sup> Karena BPR tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran, maka BPR tidak dapat menciptakan uang giral (bilyet giro dan cek), dilarang menerima simpanan giro, kegiatan valas, dan perasuransian serta memiliki jangkauan dan kegiatan operasional yang terbatas.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Psl 1 huruf a.

<sup>8</sup> Indonesia. Undang-Undang Tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan. UU No. 10 Tahun 1998, LN No. 182 Tahun 1998, TLN No. 3790. Psl 1 (4).

<sup>9</sup> Inkaso adalah kuasa nasabah kepada bank untuk menyajikan, meminta membayarkan atau menyerahkan begitu saja kepada pihak yang namanya disebut didalam surat-surat berharga a.l. wesel, cek, kuitansi, surat aksep.

<sup>10</sup> Lukman Santoso, Hak dan Kewajiban Hukum Nasabah Bank, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2011), hal. 47-48.

<sup>11</sup> Ikhtisar Perbankan, diakses dari <http://www.ojk.go.id/lembaga-perbankan> tanggal 14 November 2015. Periksa juga Lukman Santoso, Hak dan Kewajiban Hukum Nasabah Bank, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2011), hal. 48.

## 1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian hukum normatif/penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan yang ajeg dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.<sup>12</sup> Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan hanya meneliti bahan pustaka/data sekunder belaka.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian normatif ini adalah pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus bertujuan mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum.<sup>13</sup> Pendekatan kasus merupakan upaya untuk mengkaji dan meneliti rasio sebuah putusan hukum (*ratio decidendi*), yaitu alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya. Pertimbangan-pertimbangan hukum pada suatu putusan hakim dapat dilihat pada putusan “Menimbang” dan “Pokok Perkara”. *Ratio decidendi* dapat ditemukan dengan memperhatikan fakta materiil. Fakta-fakta tersebut berupa orang, tempat, waktu, dan segala yang menyertainya asalkan tidak terbukti sebaliknya. Fakta materiil menjadi rujukan, karena para pihak berpangkal dari fakta materiil dalam membangun argumentasi guna meneguhkan posisi masing-masing. Dari suatu fakta materiil dapat terjadi dua kemungkinan

---

<sup>12</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cet. 1 (Malang: Bayumedia Publishing, 2008), hal. 57.

<sup>13</sup> Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hal. 268.

putusan yang saling berlawanan, yang menentukan adalah *ratio decidendi* putusan tersebut.<sup>14</sup>

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:<sup>15</sup>

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi setiap individu atau masyarakat. Bahan hukum primer disebut juga bahan hukum yang bersifat otoritatif. Dalam penelitian ini yang dipergunakan berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan, yaitu UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 24 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998, UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan dan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok dan Putusan Pengadilan Negeri Garut Nomor 12/PDT/G/2013/PN.GRT.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis, memahami, dan menjelaskan bahan hukum primer, seperti buku-buku, majalah, koran, bahan kepustakaan, bahan bacaan lepas lainnya, serta materi kuliah yang telah diberikan pada perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul yang berkaitan dalam penulisan ini.

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, hal. 119 dan 123.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Cet.2*, (Jakarta: Kencana Prenada M, 2012). hal. 181.

Alat pengumpul data yang digunakan adalah studi dokumen/bahan pustaka yang berkaitan dengan gugatan class action dan ganti kerugian antara lain Putusan Pengadilan Negeri Garut Nomor 12/PDT/G/2013/PN.GRT. Sedangkan metode analisis data menggunakan metode kualitatif, dimana peneliti akan menganalisis data-data terkait dengan gugatan perwakilan kelompok.

Laporan yang dihasilkan dalam penulisan ini menjelaskan permasalahan persyaratan pengajuan secara *class action*, keabsahan perjanjian penyimpanan yang dibuat oleh PD BPR Bungbulang dan Nasabah Penyimpan PD BPR Bungbulang, wanprestasi terhadap perjanjian tersebut dan mengevaluasi apakah putusan hakim telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **1.6. Sistematika Penulisan**

Agar memenuhi syarat sebagai karya tulis ilmiah maka diperlukan suatu sistematika agar pembahasan menjadi terarah sehingga apa yang menjadi tujuan pembahasan dapat dijabarkan dengan jelas. Adapun sistematika penulisan yang penulis susun adalah sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Bab I menguraikan tentang latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Umum Tentang Perjanjian

Bab ini membahas mengenai tinjauan umum tentang perjanjian yaitu hukum perikatan pada umumnya, pengaturan perjanjian, tinjauan umum tentang prestasi, dan tinjauan umum tentang wanprestasi.

Bab III : Tinjauan Umum Mengenai Gugatan Perwakilan Kelompok

Bab III akan dijelaskan mengenai pengertian gugatan perwakilan kelompok (*class action*), persyaratan gugatan perwakilan kelompok, tahapan proses pemeriksaan gugatan perwakilan kelompok, putusan hakim dan pendistribusian ganti rugi, serta perbandingan *class action* dengan gugatan perdata biasa, *citizen lawsuit*, dan *legal standing*.

Bab IV : Analisis Putusan Perkara Gugatan Ganti Rugi Antara Nasabah PD BPR Bungbulang Dengan Pemerintah Kabupaten Garut

Bab ini berisi uraian kasus posisi, serta analisa gugatan perwakilan kelompok (*class Action*) atas dasar perbuatan ingkar janji antara sekelompok nasabah PD BPR Bungbulang yang uang simpanannya tidak dibayarkan/dicairkan melawan Pemerintah Kabupaten Garut.

Bab V : Kesimpulan dan Saran

Bab kelima merupakan rangkuman dari seluruh hasil pembahasan melalui kesimpulan dan saran mengenai skripsi ini.