

346.082
HAM
k e.1



**KAJIAN TERHADAP PERANAN BANK INDONESIA
DALAM LIKUIDASI BANK**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan

Program Magister Ilmu Hukum

Oleh:

Yosef Teguh Handaruprasetyo

NIM. B. 002.95.0174

Pembimbing:

Prof. Dr. Miyasto

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2000**

**KAJIAN TERHADAP PERANAN BANK INDONESIA
DALAM LIKUIDASI BANK**

Disusun oleh:

YOSEF TEGUH HANDARUPRASETYO

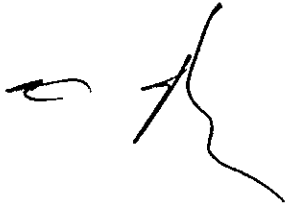
NIM.B002.95.0174

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal 18 Desember 2000

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. Miyasto



Mengetahui Ketua Program

Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih, karena hanya oleh Kasih dan berkatNya, penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini, yang berjudul "*Kajian Terhadap Peranan Bank Indonesia dalam Likuidasi Bank*".

Didalam menyusun tesis ini, penulis menyadari akan kekurangan, keterbatasan baik dalam tenaga, pikiran, dan kemampuan, sehingga walaupun penulis telah berusaha semaksimal mungkin, namun penulis tetap menyadari, bahwa tesis ini tetap jauh dari sempurna. Oleh karena itu penulis bersedia menerima dan sangat mengharapkan adanya kritik maupun saran yang bersifat membangun.

Dengan tersusunnya tesis ini, tak lupa penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, Ketua Program Strata Dua (S2) bidang Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang memberikan kesempatan penulis menyelesaikan studi dengan memberikan segala kemudahan.
2. Prof. Dr. Miyasto, yang bertindak sebagai pembimbing penulis yang dengan arif dan bijak membimbing, mengarahkan dan mendorong penulis dalam menyusun tesis ini.
3. Prof. Purwahid Patrik, SH dan Prof. Soehardjo Sastrosoehardjo, SH (Alm) yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan dalam penulisan tesis ini melalui forum interview proposal.

4. Seluruh dosen program S2 Ilmu Hukum UNDIP Semarang yang telah mengajar dan mendidik penulis.
5. Pemerintah Republik Indonesia melalui Bappenas dan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi yang telah memberikan beasiswa Proyek URGE Tahun 1995/1996.
6. Imam Soekarno, SE. MBA., Director of Banking Licensing and Banking Information Bank Indonesia Pusat Jakarta yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk memperoleh data dan bantuan moril serta materiil .
7. Untuk segenap informan yang tidak dapat disebutkan namanya satu demi satu, yang turut membantu penulis dalam memberikan informasi dengan sesungguhnya sehingga penulisan tesis ini berjalan dengan lancar.
8. Ida Yuniarti, SH. yang telah mendorong dan memberikan dukungan kepada penulis untuk melanjutkan studi pada jenjang S-2.
9. Dr. FX. Soebiyanto, MS (Alm), A. Widanti, SH.CN, Dra Ediana Koesoemawardani, A. Ari Widiyanto ST, Paulus Pangka, SH., Antonius Sudirman, SH.MH., Yunanto, SH.MH., Mayjend (Purn) Drs. Pamudji R. Sutopo, SH. MH., Ibu Andre Purba Msc. Sahabat sekaligus saudara penulis yang selalu memberikan dorongan segera menyelesaikan penulisan tesis ini.
10. Para karyawan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro atas segala bentuk bantuannya selama penulis mengikuti pendidikan.
11. Rekan-rekan sekaligus saudara-saudara saya, Supriyanto Hadi, SH.MH., Siti Mahmudah, SH., Any Farida, SH., Haryati, SH.CN.MH., Bagus Dwiyanto, SH Goodman Nainggolan, SH.MH, Lilik Riyanto, Irene Melda, Sulistyowati SH.

Ani Tyaswati SH.MH., Maria Hendrarini Nirmalasari, SE. atas kerjasama yang baik selama ini.

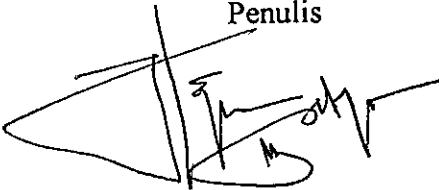
12. Eleonora Dyah Hendrartiningtyas, S.Psi., Hanny Suharni S.Psi, Andreas Nugraha Hn., Pujiastuti Marianingsih, Bambang Eko S., Muinah Saudara sekaligus sahabat penulis yang selalu memberikan dorongan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini.

Sembah sujud penulis haturkan kepada ibunda tercinta F.I Warsiningsih, BA dan ayahanda Drs. F. Supono Hn atas iringan doa dan kasih sayangnya serta pengorbanan yang tulus sehingga penulis dapat menyelesaikan studi sampai pada jenjang pascasarjana.

Akhirnya saya meminjam pepatah latin, *erare humanum est* (kekeliruan itu manusiawi), untuk itu atas kritik dan saran yang konstruktif dari semua pihak demi penyempurnaan tesis ini, penulis terima dengan hati yang lapang.

Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.

Semarang, Medio Agustus 2000

Penulis


Yosef Teguh Handaruprasetyo

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
ABSTRAK	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Pemikiran	10
F. Metodologi Penelitian	15
G. Sistematika Penulisan	20
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	22
A. Kelembagaan Bank Sentral	22
B. Pembinaan dan Pengawasan Bank	34
C. Likuidasi Dalam Perbankan	51
D. Pengaturan Likuidasi Bank	58
BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	69
A. Kedudukan dan Peranan BI dalam Likuidasi Bank	75
B. Landasan Dasar Penglikuidasian Bank	86
C. Antisipasi Efek Domino dalam Likuidasi Bank	108
BAB IV PENUTUP	114
A. Kesimpulan	114
B. Saran	119

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRACT

This thesis entitled "The learning of the role of The Bank of Indonesia in Bank Liquidation", tries to learn how far the Bank of Indonesia take part in Bank liquidation mainly from its position as The Central Bank especially looked from its independence and if the exist regulation support the independence of Bank of Indonesia.

In this thesis he writer does some analysis towards some norms that regulate the position of Bank of Indonesia and its role in banking liquidation so that can be seen the independence of the Bank of Indonesia and how far the Bank of Indonesia processes the bank liquidation.

The writer used social legal research as an approach, with snow ball technique to gather secondary data and primer data . Data analysis which is used qualities analysis using inductive method with data triangle technique.

Regarding to the banking renewal regulation, Central Bank will been seen have more independence. The regulations has not been implemented effectively, since warning and improvement suggestion to Central Bank have not got a positive responds from the management side. For anticipating of the banking collapse continually, Central Bank have taken some preventive procedures such as bank's activities limitation through management take over and freeze the bank's operation.

To increase the independence of Central Bank, it was advisable that the regulation which give some intervention opportunities to the Central Bank should be revised thoroughly. Central Bank should be able to strictly implement and execute the regulation to the bank supervision and liquidation with a good coordination to the related institution. And also immediately establish some deposit insurance institution as an anticipation to the banking collapse as the result of liquidation.

ABSTRAK

Tesis yang berjudul "Kajian Peranan Bank Indonesia dalam Likuidasi Bank" ini berusaha mengkaji sejauhmana Bank Indonesia berperan dalam likuidasi bank, terutama dari kedudukannya sebagai bank sentral khususnya dilihat dari independensinya dan apakah aturan-aturan yang ada mendukung kemandirian Bank Indonesia.

Dalam tesis ini penulis melakukan analisis terhadap norma-norma yang mengatur posisi atau kedudukan Bank Indonesia dan perannya dalam likuidasi perbankan sehingga dapat diketahui independensi Bank Indonesia dan seberapa jauh Bank Indonesia melakukan pengurusan dalam likuidasi bank.

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini *social legal research*, penulis melakukan penelitian terhadap data sekunder dan data primer dengan teknik "snow ball". Sedangkan analisis data yang digunakan analisis kualitatif menggunakan metode induksi dengan teknik triangulasi data.

Dengan pembaharuan perundangan perbankan yang ada Bank Indonesia tampak lebih mempunyai independensi. Implementasi terhadap peraturan kurang berjalan efektif, teguran dan usulan perbaikan yang disampaikan Bank Indonesia kurang memperoleh tanggapan positif dari pengurus bank. Untukantisipasi terhadap ambruknya perbankan secara beruntun Bank Indonesia telah melakukan beberapa langkah pencegahan melalui pembatasan aktivitas bank dengan pengambilalihan manajemen dan pembekuan operasional bank.

Untuk lebih meningkatkan independensi disarankan supaya terus diperbarui peraturan yang memberikan peluang intervensi terhadap Bank Indonesia. Dan dalam pelaksanaan peraturan hendaknya Bank Indonesia dapat menerapkan secara tegas aturan yang ada baik dalam pengawasan serta likuidasi bank dengan koordinasi yang baik dengan lembaga terkait. Serta segera didirikan lembaga asuransi simpanan sebagai antisipasi terhadap ambruknya perbankan secara beruntun akibat likuidasi.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Guna mencapai tujuan tersebut seperti telah dituangkan dalam GBHN 1999 – 2004 bahwa krisis multi dimensi yang melanda bangsa Indonesia saat ini, perlu segera diatasi melalui reformasi disegala bidang, sehingga memungkinkan bangsa Indonesia untuk bangkit kembali dan memperkuat kepercayaan diri atas kemampuannya. Salah satu sarana yang berperan strategis dalam melayani masyarakat pada bidang perekonomian adalah perbankan. Untuk itu sektor perbankan harus menjadikan dirinya sehat, terpercaya, adil dan efisien .

UPT-PUSTAK-UNDIP

Pada saat ini kegiatan perbankan sudah menjangkau aspek kehidupan masyarakat. Berbagai urusan anggota masyarakat sudah tidak dapat lagi dipisahkan dari jasa perbankan, mulai dari pembayaran telepon, pembayaran listrik, pembayaran pajak, transfer dana ataupun sebagai tempat menyimpan uang yang aman. Bahkan dalam urusan naik haji, orang tak kuasa lagi mengelak keikutsertaan bank. Dengan sketsa seperti itu dalam struktur kenegaraan lembaga perbankan telah menjadi variabel kunci.

Sejak dilaksanakannya deregulasi sektor perbankan oleh pemerintah pada tanggal 1 Juni 1983, lebih-lebih setelah dikeluarkannya Paket Oktober 1988, industri perbankan Indonesia telah tumbuh dengan sangat pesat. Bila pada akhir September tahun 1988 jumlah bank umum baru sebanyak 111 dengan jumlah kantornya sebanyak 1.728, ternyata pada akhir 1995 jumlah tersebut telah meningkat menjadi sebanyak 240 dengan jumlah kantor sebanyak 5.288. Jumlah Bank Perkreditan Rakyat yang pada akhir 1988 baru berjumlah 7.706, pada akhir 1995 telah meningkat menjadi 8.998. Dengan kata lain jumlah bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat pada akhir 1995 telah mencapai 9.238 bank dengan jumlah kantor sebanyak 14.286. (Remy, 1997:1)

Dari uraian data dimuka nampak perbankan berkembang pesat selaras dengan perkembangan industri. Sebagaimana layaknya suatu badan usaha, sebagian permodalannya harus menempatkan dana dari luar, untuk kemudian dikelola dengan benar. Banyak sudah kegiatan usaha dikatakan berhasil manakala dana pihak luar yang diikutsertakan itu terkelola serta mampu dikembangkan secara proposional dan profesional. (Isnaeni, 1997:1)

Peranan lembaga perbankan sangat strategis, terutama disebabkan oleh fungsi utama bank sebagai suatu usaha yang dapat menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat secara efektif dan efisien yang berdasarkan demokrasi ekonomi. Sebagai pendukung pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, guna mencapai tujuan peningkatan taraf hidup rakyat. Fungsi perbankan sebagai penghimpun dana dan penyalur dana masyarakat dapat kita analogikan seperti jantung dalam tubuh kita, sehingga apabila dunia perbankan mengalami sakit maka kemungkinan besar terganggunya perekonomian negara. Untuk itu Bank Indonesia sebagai pengawas dan pembina perbankan harus terus menjaga dan meningkatkan pengawasan kesehatan bank-bank yang beroperasi. Terutama setelah adanya paket kebijaksanaan untuk menghimpun dana dalam negeri yang dikeluarkan pemerintah dalam bidang perbankan, terlihat adanya suatu perkembangan jumlah bank yang tajam. Sebagai akibatnya persaingan antar bank menjadi kian tajam dan yang lebih jauh akan dapat menjadikan

terhentinya usaha beberapa bank yang tidak sehat serta pada akhirnya masyarakat juga akan dirugikan.

Harus diakui bahwa dalam beberapa tahun belakangan ini persoalan perbankan nasional tidak saja dihadapkan pada isu kredit macet, tetapi yang lebih memprihatinkan adalah banyaknya bank bermasalah. Dalam kenyataannya tidak sedikit dijumpai bank yang dihadang oleh permasalahan yang pelik baik berupa sering terjadinya pelanggaran terhadap rambu-rambu Bank Indonesia, termasuk soal permodalan, likuiditas, lemahnya sumber daya manusia bahkan yang menyangkut sektor manajemen. Tanda-tanda makin banyaknya bank-bank bermasalah ini dapat dipantau antara lain dengan semakin sering terdengarnya imbauan dari otoritas moneter (BI), agar bank yang sulit berkembang melakukan penggabungan usaha (merger).

Mengingat menghimpun dana masyarakat oleh pihak bank itu sudah bersinggungan dengan banyak aspek kehidupan rakyat, maka perlindungan hukum terhadap kepentingan umum harus ditata lebih akurat. Hal ini sudah selayaknya dilindungi oleh negara. Untuk keperluan itu hal yang sangat mendesak adalah sesegera mungkin membuatkan piranti hukumnya yang benar-benar dapat memberikan perlindungan optimal.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, menggariskan ketentuan-ketentuan pokok untuk diacu dan dijadikan landasan bagi kegiatan lembaga perbankan. Dari undang-undang tersebut antara lain prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) menjadi benang merah yang sangat perlu diperhatikan mengingat dana yang dikelola adalah berasal dari masyarakat. Pihak bank yang telah berhasil menarik dana masyarakat wajib mengelola dana tersebut dengan manajemen yang cermat. Untuk itulah masalah kesehatan bank menjadi tolok ukur untuk menetapkan apakah upaya pengelolaan itu sudah dijalankan dengan benar. Dan apabila ternyata suatu bank tidak sehat, sudah barang tentu harus disediakan penangkal dan solusinya.

Patut untuk diketahui bahwa dunia perbankan tidak semua berkondisi sehat, sebaliknya ada beberapa yang sudah bermasalah. Apabila ada yang bermasalah sudah seharusnya disediakan perangkat dan solusinya untuk mengatasi problem yang menjerat mereka, dan Bank Indonesia adalah instansi yang paling berwenang untuk mengulurkan bantuan tersebut mengingat tujuan selaku pembina dan pengawas bank. (Isnaeni, 1997:5) Kebijakan ini sebenarnya sedikit banyak sudah mencerminkan adanya aturan yang berupaya melindungi kepentingan umum, yaitu berdasarkan pada pasal 29 ayat 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 yang menyebutkan :

“Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia”

Dan didalam penjelasannya dinyatakan hal sebagai berikut :

“Mengingat bank terutama bekerja dengan dana dari masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan, maka setiap bank perlu terus menjaga kesehatannya dan memelihara kepercayaan masyarakat padanya. Sejalan dengan itu Bank Indonesia diberi wewenang dan kewajiban untuk membina serta melakukan pengawasan terhadap bank dan kewajiban untuk membina serta melakukan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif dalam bentuk ketentuan-ketentuan, petunjuk, nasehat, bimbingan dan pengarahan maupun secara represif dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan”

Namun kalau usaha perbaikan yang dilakukan tidak membawa hasil harus ada solusi yang selayaknya ditempuh demi menyelamatkan kondisi ekonomi nasional, tak terkecuali dana masyarakat yang telah terhimpun. Upaya untuk menyasati bank bermasalah memang ada banyak cara, misal dengan melakukan restrukturisasi, tetapi kalau segala upaya untuk menyetatkan kembali tidak membuahkan hasil, terpaksa dilakukan likuidasi mengingat perbankan yang bersangkutan tak mungkin untuk ditolong lagi. Dalam kejadian ini peran Bank Indonesia selaku Bank Sentral adalah sangat menentukan, mengingat lembaga tersebut mempunyai kewajiban untuk membina dan mengawasi perbankan nasional.

Gejolak finansial pada saat ini adalah waktu yang tepat untuk memperbaiki bisnis perbankan kita karena kalau tidak dilakukan pembenahan perbankan maka masyarakat pula yang menderita. Tantangan Bank Indonesia dan perbankan pada umumnya adalah bersama-sama melakukan pembenahan ke arah sistem perbankan yang sehat dan menguntungkan bagi semua kalangan baik masyarakat, dunia usaha dan proses pertumbuhan ekonomi kita pada khususnya. Penglikuidasian perbankan dengan demikian adalah harga yang mesti dibayar oleh kita semua, dengan catatan hendaknya proses likuidasi ini tidak akan merugikan nasabah pada khususnya dan masyarakat pada umumnya.

B. PERUMUSAN MASALAH

Selama ini dalam penanganan likuidasi bank seolah-oleh tumpang-tindih karena banyaknya lembaga yang berwenang untuk itu. Sehingga peranan **Bank Indonesia** selaku penilai, pengawas yang tentunya lebih mengetahui kondisi kesehatan suatu bank justru tampak kurang berperan. Bahkan hal ini kurang didukung oleh peraturan yang dapat memberikan suatu kepastian hukum. Dalam kondisi demikian patut dipertanyakan independensi **Bank Indonesia** dalam melakukan likuidasi terhadap perbankan, serta seberapa jauh **Bank Indonesia** melakukan pengurusan dalam likuidasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka masalah dalam tesis ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Didalam likuidasi perbankan saat ini banyak lembaga yang terkait dalam pelaksanaannya. Untuk itu perlu diketahui bagaimana norma yang mengatur kedudukan dan peranan Bank Indonesia dalam likuidasi bank itu sendiri ?
2. Pada saat ini Bank Indonesia melakukan likuidasi pada banyak bank baik bank yang besar maupun yang tidak dikenal masyarakat luas. Sehingga patut ditanyakan landasan dasar apa yang menjadi pertimbangan Bank Indonesia dalam mengusulkan likuidasi suatu bank ?
3. Setelah Bank Indonesia melakukan likuidasi Bank Summa pada waktu yang lalu hingga sekarang masih berlangsung hal tersebut terhadap bank-bank lainnya, yang menjadi pertanyaan dalam hal ini apakah efek domino sedang berlangsung pada perbankan di Indonesia. Antisipasi apa yang dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap "efek domino" yang dapat terjadi dalam likuidasi perbankan ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Bertitik tolak dari permasalahan tersebut maka secara keseluruhan tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis norma yang mengatur posisi atau kedudukan Bank Indonesia dan perannya dalam likuidasi perbankan sehingga dapat diketahui juga independensi Bank Indonesia, serta sejauh mana intervensi dari luar masuk.
2. Untuk menganalisis faktor apa saja yang dinilai oleh Bank Indonesia sehingga suatu bank dapat diusulkan untuk dilikuidasi. Juga seberapa jauh Bank Indonesia melakukan pengurusan dalam proses likuidasi pada suatu bank.
3. Untuk menganalisis apakah “efek domino” yang kemungkinan besar dapat timbul dari likuidasi perbankan sudah disiapkan pirantinya oleh Bank Indonesia.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Ikut berperan aktif dalam memberikan sumbangan pemikiran mengenai masalah likuidasi bank ditinjau dari segi yuridis sehingga

berguna bagi ilmu pengetahuan khususnya dalam ilmu hukum ekonomi.

2. Hasil penelitian ini diharapkan sebagai masukan bagi penentu kebijakan dalam rangka menciptakan produk-produk hukum yang menyangkut masalah likuidasi bank.
3. Guna ikut berperan aktif dalam pembangunan dengan memberikan sumbangan informasi bagi kalangan masyarakat yang berminat mengetahui mengenai masalah hukum dalam likuidasi bank.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Membicarakan hukum mengenai perbankan, maka kita akan secara khusus langsung tertuju pada hukum keperdataan ataupun hukum dagang, hal tersebut tidaklah begitu salah akan tetapi kurang tepat karena kegiatan perbankan sekarang ini begitu luas tidak hanya terpaku menyangkut perjanjian-perjanjian dan surat-surat berharga saja. Kegiatan perbankan sekarang ini juga tidak akan terlepas dari hubungan kegiatan administrasi negara. Peran **hukum administrasi negara** menyangkut bagian perbankan yang memerlukan pengaturan administrasi negara yang bersifat yuridis. Misalnya dalam mendirikan dan untuk menjalankan usaha atau pencabutan izin sebuah bank ditentukan oleh undang-undang harus terlebih dahulu memiliki izin dari menteri keuangan. Hal demikian menggambarkan adanya

strategi dan teknik perundang-undangan yang dipergunakan oleh pemerintah melakukan campur tangan kedalam proses jalannya kegiatan perbankan. Disinilah pentingnya kita mengetahui Hukum Administrasi Negara dalam menjalankan kegiatan perbankan. (Djumhana , 1993:21-22)

Keputusan pemerintah dalam pencabutan izin dan likuidasi bank ini menyangkut kepentingan umum. Hal ini dapat disebut sebagai hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat, disini pemerintah harus sungguh-sungguh menyelenggarakan kepentingan umum (*daadwerkelijke belangenbehartiging*). Karena negara kita adalah negara hukum (*rechstaat*), maka untuk melaksanakan fungsi tersebut harus diciptakan dan disusun hukumnya. Hukum inilah yang sekarang disebut Hukum Administrasi Negara . (Soehardjo, 1991:15)

Fungsi Hukum Admistrasi Negara adalah menjaga agar pelaksanaan Administrasi Negara berjalan sebagaimana mestinya. Dengan adanya aturan dalam Hukum Administrasi Negara itu diharapkan dapat tumbuh suatu hubungan yang harmonis antara pemerintah dengan yang diperintah (warga masyarakat). (Soetami, 1990:13)

Dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentan Perbankan, dapat diketahui bahwa asas utama yang dianut dan dijadikan asas bagi perbankan di

Indonesia dalam melakukan usahanya adalah demokrasi ekonomi menggunakan prinsip kehati-hatian.(Widjanarto, 1993:201)

Berdasarkan asas tersebut fungsi perbankan di Indonesia adalah sebagai penghimpun dana dan penyalur dana masyarakat. Sedangkan tujuannya adalah menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional kearah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Disini jelas bahwa Undang-undang Perbankan juga telah dimasukkan asas Hukum Administrasi Negara mengenai *welfare state*.

Kedudukan dan tugas Bank Indonesia sebagai lembaga negara atau otoritas moneter serta sebagai pengawas sistem perbankan mencerminkan betapa pentingnya peranan Bank Indonesia dalam bidang perbankan. Dari segi tugas pokoknya Bank Indonesia membantu pemerintah mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah, mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat. Dari rumusan ini jelaslah bahwa Bank Indonesia melaksanakan tugas yang berkaitan dengan kepentingan umum. Dan demi tercapainya hal-hal diatas, maka diadakan berbagai peraturan dalam bentuk peraturan-peraturan pengawasan dan pembinaan. (Simorangkir, 1986:5)

Sebagai tindak lanjut pembinaan dan pengawasan bagi kondisi perbankan yang bermasalah, pengaturannya diatur dalam pasal 37 Undang-undang No. 7 Tahun 1992 sebagai berikut :

1. Apabila menurut Bank Indonesia suatu bank diperkirakan mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia memberitahukan hal tersebut kepada menteri.
2. Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat :
 - a. Melakukan tindakan agar :
 1. Pemegang saham menambah modal ;
 2. Pemegang saham menggantikan dewan komisaris dan/atau direksi bank ;
 3. Bank menghapusbukukan kredit yang macet, dan memperhitungkan kerugian dengan modalnya ;
 4. Bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank yang lain ;
 5. Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban.
 - b. Mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Apabila menurut penilaian Bank Indonesia
 - a. Keadaan suatu bank membahayakan sistem perbankan; atau

- b. Tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank ;
- Bank Indonesia mengusulkan kepada menteri untuk mencabut izin usaha bank tersebut.
4. Berdasarkan usul Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), menteri mencabut izin usaha bank yang bersangkutan dan memerintahkan direksi untuk melikuidasi bank tersebut.
5. Dalam hal direksi tidak melikuidasi bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) menteri setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia meminta kepada Pengadilan untuk melikuidasi bank yang bersangkutan.

Dari uraian diatas jelas bahwa likuidasi yang terdapat didalam Undang-undang Perbankan berkaitan dengan kepentingan umum. Likuidasi merupakan sanksi administratif terhadap bank, sebagai akibat pelanggaran yang dilakukan perseroan terhadap Undang-undang Perbankan, yang berkaitan dengan kepentingan umum. Karakter hukum dari pemberian sanksi tersebut bersifat *public rechtelijk*, dalam posisi mana bank adalah *subordinated* terhadap pemerintah. Perintah pencabutan izin dan likuidasi oleh pemerintah, kepada suatu bank bukan merupakan perbuatan hukum yang berdiri sendiri, tetapi merupakan tindakan final dari serangkaian proses. (Darus, 1994:125)

Otoritas moneter mempunyai kewenangan untuk memerintahkan penglikuidasian sebuah bank, tetapi oleh Undang-undang No.7/1992 tentang perbankan, likuidasi hanya dimaksudkan sebagai *the last resort*, yakni setelah seluruh tindakan yang lain tidak membuahkan hasil. Sehingga apabila perintah likuidasi mendadak tentu mempunyai konsekwensi yuridis. Jika ada pihak yang dirugikan karena tindakan tersebut, jelas pihak otoritas moneter dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena perbuatannya merugikan orang lain (*onrecht matigedaad*), vide Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. (Fuady, 1996:136-137)

F. METODELOGI PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini berusaha memperoleh kejelasan mengenai kedudukan dan peranan Bank Indonesia dalam likuidasi bank, kemudian juga ingin memperoleh kejelasan mengenai proses likuidasi bank serta bagaimana mengatasi efek yang mungkin akan ditimbulkannya.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan *social-legal research*, yuridis normatif karena dalam penelitian ini digunakan data sekunder berupa peraturan dan sumber buku lainnya, disamping itu juga digunakan *social-legal research* dimana

hukum tidak dikonsepsikan suatu gejala normatif yang mandiri (otonom), tetapi sebagai suatu institusi sosial yang dikaitkan secara riil dengan variabel-variabel sosial yang lain. (Hanitijo , 1990:34)

Pendekatan ini dimaksudkan untuk memperoleh penjelasan atas permasalahan yang diteliti beserta hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukumnya serta mencoba menjelajahi realitas empirik dalam masyarakat.

2. Instrumen Penelitian

Instrumen yang dipergunakan yaitu “manusia penelitiannya” itu sendiri, kapasitasnya dalam mengamati, bertanya, melacak dan mengabstraksi merupakan alat atau instrumen utama. (Faisal , 1990:39) Mengingat penelitian ini merupakan penelitian sendiri, maka peneliti sendiri terjun langsung ketempat penelitian selaku tangan pertama dan tidak digunakan tenaga pengumpul data dari luar peneliti.

3. Penentuan Sampel.

Penentuan sampel pada penelitian ini ialah untuk menjaring, sebanyak mungkin informasi dari pelbagai macam sumber dan bangunannya. (Moleong, 1995:165) Adapun teknik penentuan sampel didasarkan pada *purposive sampling* atau penarikan sampel bertujuan dilakukan dengan cara mengambil subyek didasarkan pada tujuan tertentu. (Hanitijo , 1990:51) Konsep *sample* dalam penelitian ini berkaitan dengan

bagaimana memilih informan atau situasi sosial tertentu yang dapat memberika informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-elemen yang ada. (Faisal ,1990:56)

Yang dijadikan informan awal dalam penelitian ini adalah Pejabat Pembinaan dan Pengawasan Bank Indonesia Pusat dan Tim Likuidasi. Sampel/informan berikutnya berkembang mengikuti prinsip "*bola salju*", penarikan sampel dapat diakhiri jika sudah mulai terjadi pengulangan informasi. (Moleong, 1995:166)

4. Sumber dan Jenis Data

Data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dari orang-orang yang diwawancarai. Sumber data utama ini dicatat melalui catatan atau melalui alat perekam. Data yang lain dalam penelitian ini merupakan data tambahan. (Moleong, 1995:112) Bahan tambahan yang berasal dari sumber tertulis dapat dibagi atas sumber buku dan majalah ilmiah, sumber dari arsip, penelitian terdahulu, media massa, dokumen pribadi dan dokumen resmi. (Moleong, 1995:113)

5. Teknik Pengumpulan Data.

Di samping observasi, metode yang digunakan adalah interview mendalam (*depth-interview*), melalui informan kunci untuk menangkap persepsi makna simbolik dibalik realita yang ada, yang digunakan untuk memperoleh informasi yang mendalam mengenai bagaimana proses

likuidasi bank itu dilakukan dan untuk mengetahui peran dan kedudukan Bank Indonesia dalam likuidasi bank. Juga digunakan daftar pertanyaan dengan jawaban terbuka, dimana pertanyaan harus dijawab dengan memberikan penjelasan yang mungkin singkat dan mungkin panjang. Dengan pengarahan dari peneliti responden diminta untuk menjawab dengan memberikan jawaban se jelas mungkin. (Hanitijo , 1990:61-63)

Pengumpulan data disini menyertakan studi dokumen, yakni penelitian terhadap berbagai data sekunder yang berkaitan dengan obyek penelitian. (Soekanto , 1986:201)

Sesuai dengan tujuan penelitian yang pertama akan digunakan data primer dan data sekunder. Data primer berupa hasil wawancara pejabat Bank Indonesia. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui peraturan, mass media beserta buku-buku mengenai kelembagaan bank sentral.

Selanjutnya dengan tujuan penelitian yang kedua juga digunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan wawancara kepada anggota tim likuidasi dan pejabat Bank Indonesia. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui dokumen pribadi, peraturan likuidasi dan kliping.

Kemudian tujuan penelitian ketiga data primer diperoleh melalui pengamatan terhadap fenomena yang terjadi pada perbankan dan wawancara kepada pejabat Bank Indonesia. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui buku dan media massa.

6. Analisis Data.

Dari data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini, baik itu data primer maupun data sekunder dianalisis dengan menggunakan analisa kualitatif. Analisa kualitatif disini untuk mengolah data yang berbentuk putusan pemerintah, pendapat-pendapat sehingga dideskripsikan menggunakan metode induksi guna memperoleh ketajaman dan obyektivitas yang diharapkan.

Dalam metode analisis data primer dan data sekunder yang terkumpul akan dianalisa sesuai dengan sifat dari tujuan penelitian yang telah dirumuskan pada bagian terdahulu. Untuk mencapai tujuan penelitian pertama dan kedua akan dipergunakan analisis diakronis dengan membandingkan ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hal yang sama tetapi berbeda masa berlakunya. (Blom and Folter, 1986)

Sedangkan untuk mencapai tujuan penelitian yang ketiga akan dipergunakan metode analisis domain. Yang diteliti adalah arah kebijakan likuidasi dan peranan Bank Indonesia dalam likuidasi bank. Dari sini terlihat bahwa domain yang akan dianalisis adalah domain kebijakan likuidasi, yang akan dianalisis menurut apa yang seharusnya (*das sollen*) dan kemudian dikaitkan dengan pengamatan apa yang senyatanya (*das sein*). Dan analisis domain ini diharapkan akan diperoleh gambaran yang bersifat menyeluruh tentang pokok permasalahan yang diteliti dalam hal ini adalah arah kebijakan likuidasi bank. Hasil analisis ini kemudian akan

dipergunakan sebagai titik tolak untuk melakukan penelaahan yang lebih rinci dan mendalam lagi dengan memfokuskan domein peranan yaitu peranan Bank Indonesia sebagai instrumen untuk mengantisipasi efek domino yang dapat ditimbulkan dari kebijakan tersebut.

Untuk mengecek keabsahan dan keakurata data, maka digunakan teknik triangulasi data, yakni teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. (Moleong, 1995:178)

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Selanjutnya untuk mendapatkan gambaran tentang arah dan tujuan penulisan tesis ini, dibawah ini penulis uraikan sistematika tesis penulisan sebagai berikut :

Setelah diketahui mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian serta kerangka pemikiran pada BAB I ini maka untuk selanjutnya akan dibahas pada bab bab berikutnya berupa tinjauan pustaka, hasil penelitian dan analisis serta pada akhirnya ditutup pada

bab penutup yang berupa kesimpulan dan saran. Untuk selanjutnya dapat dilihat rinciannya sebagai berikut :

BAB II Tinjauan Pustaka, pada bab ini dibahas tentang :

- Lembaga bank sentral, sejarah, tugas dan misi yang diemban.
- Pengawasan bank pada umumnya oleh Bank Indonesia .
- Penegakan peraturan likuidasi dibidang perbankan .

BAB III Bab ini merupakan hasil penelitian dan pembahasan yang memuat uraian mengenai analisis penulis terhadap permasalahan yang ada. Pada bab III ini terdiri dari 3 sub bab yang mengungkap mengenai peran dan kedudukan Bank Indonesia dalam likuidasi bank, landasan dasar penglikuidasian bank dan pengurusannya oleh Bank Indonesia, serta antisipasi terhadap efek domino yang mungkin timbul.

BAB IV Bab ini berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dan disertakan pula saran-saran berdasarkan temuan yang diperoleh dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. KELEMBAGAAN BANK SENTRAL

1. Sejarah Bank Sentral

Dalam sejarahnya, bank sentral bukanlah suatu lembaga yang sejak awal didirikan dengan tujuan menjalankan fungsi-fungsi bank sentral. Sampai awal abad ke-20 tidak ada konsepsi yang jelas mengenai *central banking*. Konsepsi tersebut baru terlihat kemudian setelah mengalami proses panjang dan hal tersebut bukan merupakan proses yang sengaja diarahkan keterbentukannya konsepsi bank sentral. Dengan demikian tidak terdapat teknik yang sistematis dan konsisten untuk menuju terbentuknya konsepsi bank sentral. Dibanyak negara yang lebih tua, perkembangan kearah bank sentral tersebut dimulai dari adanya suatu bank yang secara bertahap melaksanakan semakin banyak posisi suatu lembaga yang dikemudian hari dikenal dengan nama bank sentral. Posisi tersebut adalah:

- **Dapat memperoleh hak untuk mengeluarkan uang**
- **Bertindak sebagai bankir dan agen dari pemerintah**

Bank yang mempunyai posisi tersebut dikenal sebagai "*bank of issue*" atau sebagai "*national bank*". Dalam perkembangan selanjutnya, bank tersebut memperoleh tugas-tugas dan kekuasaan lainnya yang lebih luas sehingga akhirnya istilah "*central bank*" muncul untuk digunakan dan mempunyai pengertian yang lebih standar guna menjelaskan bank sentral yang dikenal dewasa ini. (Bahan Seminar BI, 1993:3)

Pada akhir abad ke-19 hampir semua negara Eropa (kecuali Italia karena *Bank of Italy* yang meskipun didirikan pada tahun 1893 namun baru memperoleh hak tunggal untuk mengeluarkan uang pada tahun 1926, dan *Swiss National Bank* yang baru beroperasi pada tahun 1907), bersama dengan Jepang, "Java", Persia, Mesir dan Aljazair telah mendirikan suatu bank of issue dengan semua hak dan kekuasaan yang khusus. Semua bank tersebut menjadi bankir dan *financial agent* pemerintah masing-masing, dan dengan cara yang berbeda-beda atau sampai pada tingkat tertentu mereka juga melaksanakan fungsi-fungsi lain yang dikembangkan oleh *Bank of England* dan yang telah dikenal sebagai fungsi-fungsi pokok bank-bank sentral. Kemudian pada abad ke-20 semua negara dari "*New World*" dan beberapa negara dari "*Old World*" seperti Cina dan India masih belum mempunyai bank sentral. Pada tahun 1920 diselenggarakan "*International Financial Conference*" di Brussel. Konferensi tersebut menyetujui resolusi yang menghendaki agar negara-negara yang belum mendirikan bank sentral supaya secepat mungkin mendirikan bank sentral, bukan saja dengan

maksud untuk membantu pemulihan dan pemeliharaan stabilitas dalam sistem moneter dan sistem perbankan mereka tetapi juga untuk kepentingan kerjasama dunia. Sejak saat itu, mulai dengan *South African Reserve Bank* pada tahun 1921, bank-bank sentral telah didirikan bukan saja dinegara-negara merdeka yang telah ada, tetapi juga dibanyak negara merdeka yang baru. (Bahan Seminar BI, 1993:6-7)

Di Indonesia, fungsi bank sentral pada masa penjajahan dilakukan oleh De Javasche Bank yang bertindak sebagai bank sirkulasi dan menjalankan beberapa fungsi bank sentral lainnya. De Javasche Bank didirikan pada tanggal 24 Januari 1828 berdasarkan surat kuasa raja Belanda No.85 tanggal 18 Desember 1926 (dan terakhir berdasarkan Javasche Bank wet 1922). Disamping menjalankan fungsinya sebagai bank sentral, bank tersebut juga melakukan kegiatan bank umum. Pada masa perjuangan kemerdekaan Bank Negara Indonesia didirikan berdasarkan Undang-undang No. 2 tanggal 5 Juli 1946 sebagai bank sentral dari Pemerintah Republik Indonesia, dengan tugas utama memberikan pinjaman kepada Pemerintah dan menarik uang tentara Pendudukan Jepang untuk diganti dengan Oeang Republik Indonesia (ORI). Disamping itu menyediakan fasilitas kredit untuk perusahaan-perusahaan industri dan perdagangan yang beroperasi didaerah-daerah kekuasaan pemerintah Republik dan membantu pembiayaan misi-misi pemerintah keluar negeri. Pada saat pemerintah Belanda menduduki Yogyakarta bulan Desember 1948 Bank Negara Indonesia terpaksa ditutup dan baru dibuka kembali pada tahun

1949 dengan lapangan usaha yang berubah karena keputusan Konfrensi Meja Bundar memutuskan bahwa de Javasche Bank yang diberi hak melaksanakan fungsi bank sentral. Pada tahun 1951 de Javasche Bank yang diberi hak melaksanakan fungsi bank sentral. Pada tahun 1951 de Javasche Bank dinasionalisasi berdasarkan Undang-undang No. 24 tahun 1951. Kemudian pada tahun 1953 dikeluarkan Undang-undang Pokok Bank Indonesia (UU No. 11 tahun 1953) dan de Javasche Bank dibubarkan. Pada tahun 1965 semua bank pemerintah dijadikan bank tunggal dengan Bank Indonesia sebagai salah satu unitnya (Bank Negara Indonesia Unit I). Setelah masa Orde Baru, dilakukan penataan kembali tata perbankan di Indonesia agar merupakan suatu kesatuan sistem yang menjamin tata perbankan di Indonesia agar merupakan suatu kesatuan sistem yang menjamin adanya kesatuan sistem yang menjamin adanya kesatuan pimpinan dalam mengatur seluruh perbankan di Indonesia serta mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan moneter Pemerintah dibidang perbankan. Untuk keperluan tersebut dikeluarkan Undang-undang No.13 tahun 1968 tentang Bank Sentral. Dengan dikeluarkannya Undang-undang BNI Unit I dipisahkan kembali dari Bank Tunggal dan dirikan sebuah bank sentral di Indonesia dengan nama Bank Indonesia. (Suyatno dkk,1991:4-6)

UPT-PUSTAK-INDI*

2. Tugas Bank Indonesia

Bank Indonesia selaku Bank Sentral adalah alat Pemerintah untuk mengatur segi-segi moneter yang digunakan untuk tujuan kelancaran pembangunan nasional. Karena itu, Undang-undang No.13 tahun 1968 tentang Bank Indonesia menyebutkan dua tugas pokok Bank Indonesia, yaitu membantu Pemerintah dalam :

- a. **Mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah.**
- b. **Mendorong kelancaran produksi, pembangunan dan kesempatan kerja, guna meningkatkan taraf hidup rakyat.**

Pemerintah melalui Dewan moneter menetapkan kebijaksanaan yang harus dijalankan oleh Bank Sentral, walaupun Gubernur Bank Sentral diberi hak juga untuk berbeda pendapat dan mengajukan perbedaan pendapatnya pada pemerintah atau Presiden. (Sinungan, 1989:23)

Sebagai kelengkapan dari berbagai kebijaksanaan moneter Bank Sentral seperti yang diungkapkan diatas, maka dalam hubungannya dengan Pemerintah yaitu sebagai alat pemerintah dalam menjalankan roda pembangunan, maka Bank Indonesia adalah pemegang kas Pemerintah termasuk mengatur pemindahan uang dan surat-surat berharga Pemerintah, mengatur lalulintas devisa dan mewakili pemerintah dalam pengaturan alat-alat pembayaran internasional. Oleh karena itu, penyelenggaraan tata usaha cadangan emas dan devisa milik negara, melakukan tagihan dan

pembayaran luar negeri adalah bagian dari tugas-tugas penting Bank Indonesia selaku Bank Sentral. (Sinungan, 1989:23)

Jadi yang dimaksud dengan tugas-tugas Bank Indonesia pada paragraf diatas adalah yang berkaitan dengan tugasnya selaku alat Pemerintah. Sedangkan keseluruhan tugas dan atau fungsi Bank Indonesia menurut Undang-undang No.13 tahun 1968 diberbagai bidang sebagai berikut:

a. **Pengedar Uang.**

Bank Indonesia mempunyai hak tunggal untuk mengeluarkan uang kertas dan uang logam. (pasal 26 ayat 1). Hal ini berarti bahwa tiada badan lain yang diberi hak mengeluarkan uang dan tentu saja hak ini tidak dapat dilimpahkan atau diserahkan kepada pihak ketiga. Sebagai pelaksana dari hak tunggal untuk mengeluarkan uang kertas dan uang logam, dari pasal 26, 27 dan 28 Undang-undang No.13 tahun 1968 dapat disimpulkan bahwa Bank Indonesia bertugas mengedarkan uang (termasuk pencabutan dan pengumuman tidak berlaku serta penukaran uang).

b. **Perkreditan.**

Dari pasal 29 ayat (1) dan (2) pasal 32 Undang-undang No. 13 tahun 1968 dapat disimpulkan bahwa Bank Indonesia bertugas mengatur dan mengawasi perkreditan dengan tujuan untuk memajukan dan membina perkreditan yang sehat.

Dalam melaksanakan tugas/fungsi tersebut bank:

- 1) Menyusun rencana kredit untuk jangka waktu tertentu untuk diajukan kepada Pemerintah melalui Dewan Moneter.
- 2) Memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dan keadaan darurat.

Disamping itu Bank Indonesia dapat menetapkan ketentuan-ketentuan yang bertalian dengan penggunaan dana-dana oleh lembaga keuangan.

c. Perbankan

Dari pasal 29 ayat (1) dan pasal 30 UU No. 13 tahun 1968, bank sentral bertugas:

- 1) Mengatur dan mengawasi perbankan dengan tujuan memajukan dan membina perbankan yang sehat.
- 2) Memperluas, memperlancar dan mengatur lalulintas pembayaran giral dan menyelenggarakan kliring antar bank.
- 3) Menetapkan ketentuan-ketentuan umum tentang solvabilitas dan likuiditas bank-bank.
- 4) Memberikan bimbingan kepada bank-bank guna penatalaksanaan bank sentral secara sehat.

d. Hubungan keuangan dengan Pemerintah.

Dari pasal 34, 35 dan 36 UU No. 13 tahun 1968, bank sentral:

bertindak sebagai pemegang kas Pemerintah, memberikan jasa-jasa perbankan kepada Pemerintah antara lain pemberian kredit dalam rekening koran, pemindah uang dan penempatan surat-surat berharga.

e. Pengerahan Dana.

Dari pasal 37 UU No. 13 tahun 1968, bank sentral:

Mendorong pengerahan dana-dana masyarakat oleh perbankan untuk tujuan usaha pembangunan yang produktif dan berencana.

f. Hubungan Internasional.

Dari pasal 38 UU No. 13 tahun 1968, bank sentral:

Menyusun rencana devisa untuk diajukan kepada Pemerintah melalui Dewan Moneter. Berhubung dengan itu Bank Indonesia adalah satu-satunya lembaga negara yang menguasai, mengurus dan menyelenggarakan tata usaha cadangan emas dan devisa negara.

3. Wewenang Bank Indonesia.

a. Dibidang anggaran dan pendapatan dan belanja negara.

Pemberian kredit dalam rekening koran kepada Pemerintah oleh Bank Indonesia hanya dilakukan dalam batas-batas anggaran yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan jaminan kertas perbendaharaan Permintaan kredit, yang melebihi batas-batas tersebut diatas hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Ini berarti bahwa Bank Indonesia diberi kewenangan untuk

menolak permintaan kredit dari Pemerintah sebelum anggaran tambahan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Memperhatikan perkembangan ekonomi dan keuangan dewasa ini, maka batas-batas terhadap pemberian kredit dalam rekening koran pada Pemerintah ditetapkan sesuai dengan kebutuhan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Apabila keadaan ekonomi dan keuangan berubah sedemikian rupa hingga dapat diusahakan kembali adanya kestabilan moneter maka batas-batas dalam pengendalian pemberian kredit kepada Pemerintah ini perlu ditinjau kembali.

b. Di bidang Perkreditan.

Bank Indonesia dan perbankan pada umumnya diwajibkan mengikuti batas-batas yang telah ditetapkan dalam neraca kredit. Neraca kredit tersebut disusun oleh Bank Indonesia untuk diajukan kepada Pemerintah melalui Dewan Moneter dalam rangka penyusunan rencana moneter. Sebagai *banker's bank*, bank sentral dapat memberikan kredit likuiditas bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas yang dihadapinya dalam keadaan darurat.

Disamping itu bank sentral mempunyai wewenang untuk menetapkan batas-batas kuantitatif dan kualitatif dibidang perkreditan bagi perbankan, satu dan lain hal dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan moneter yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.

c. Di bidang Devisa.

Dalam menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah terhadap valuta asing maka Bank Indonesia menyusun rencana devisa dalam rangka pemeliharaan ekonomi nasional dan memperlancar usaha-usaha pembangunan dengan memperhatikan posisi likuiditas dan solvabilitas internasional.

Untuk keperluan ini Bank Indonesia antara lain menetapkan dan memelihara cadangan minimum dibidang devisa dalam perbandingan yang layak terhadap kewajiban internasional. Apabila perkembangan neraca pembayaran menunjukkan gejala turunnya cadangan devisa dan emas milik negara dibawah cadangan minimum, maka Bank Indonesia mendahului Keputusan Pemerintah tentang hal ini wajib mengambil tindakan pengamanan yang dipandang perlu untuk mengembalikan keseimbangan dalam neraca pembayaran tersebut.

d. Dibidang Pembinaan dan Pengawasan Bank.

Bank Sentral berkewajiban pula untuk membina dan mengawasi perbankan di Indonesia, baik dari sudut ekonomi perusahaan terutama dengan jalan pengaturan dan penjagaan likuiditas dan solvabilitas bank maupun dari sudut moneter dengan jalan pengaturan dan pengawasan terhadap pemberian kredit bank. Kewajiban tersebut dilakukan dalam rangka usaha perkembangan yang sehat dari urusan kredit dan urusan perbankan. (Bahan Kuliah PCPM BI, 1992:17-21)

4. Bank Indonesia sebagai Lembaga Negara serta Misinya.

Dalam rangka pelaksanaan tugasnya dan demi kelancaran pelaksanaan fungsi Bank Indonesia, Undang-undang No. 13 tahun 1968 memberikan kedudukan yang sangat penting yakni sebagai Lembaga Negara (Penjelasan Undang-undang No. 13 tahun 1968). Bank Sentral adalah suatu Lembaga Negara yang bertugas membantu Presiden dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter, sehingga karena itu bank sentral menjalankan tugasnya berdasarkan garis-garis pokok kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Sebagai lembaga negara Bank Indonesia memiliki misi dalam pembangunan ekonomi untuk menciptakan kondisi moneter dan perbankan yang diperlukan untuk mencapai kestabilan nilai rupiah dan neraca pembayaran, mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta perluasan kesempatan kerja guna peningkatan kesejahteraan rakyat.

5. Kedudukan Bank Sentral dalam Pemerintahan.

Yang dipermasalahkan disini apakah bank sentral berada didalam atau diluar struktur pemerintahan, atau apabila lebih dipersempit apakah bank sentral berada dibawah Menteri Keuangan.

Mengenai hal ini tidak ada keseragaman untuk semua negara karena sangat tergantung pada perkembangan sejarah dan kemauan politik bangsa yang bersangkutan. Tidak ada satu bank sentralpun yang lepas sama sekali

dari pemerintah meskipun derajat keterkaitan dengan atau ketergantungan pada pemerintah tersebut berbeda-beda. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa prinsip yang berlaku umum untuk status bank sentral adalah "*independent within the government*", masalah yang timbul kemudian adalah seberapa besar derajat independensi tersebut. *Federal Reserve System* di Amerika Serikat merupakan contoh bank sentral yang memiliki independensi yang sangat tinggi. Hal ini dimungkinkan karena tidak semua anggota *Board of Governors* (yang bermasa tugas 14 tahun) diangkat oleh Presiden yang sama, dan Presiden tidak dapat menghentikan anggota *Board of Governors* hanya karena perbedaan dalam pandangan politisnya. *Board of Governors* tidak mempertanggungjawabkan kebijaksanaan moneternya kepada Presiden, tetapi harus melaporkan kepada Senat. (Bahan Seminar BI, 23-24)

Di Indonesia yang berhak menetapkan kebijaksanaan moneternya adalah pemerintah, dan karena kekuasaan pemerintah berada ditangan Presiden, maka penetapan kebijaksanaan moneter ditangan Presiden. Dalam menangani berbagai masalah Presiden dibantu oleh Menteri-menterinya. Untuk masalah pertanian misalnya ia dibantu oleh Menteri Pertanian, Menteri Pertanian juga mewakili pemerintah didalam Rapat Kerja dengan DPR. Untuk masalah moneter, Presiden dibantu oleh Dewan Moneter (bukan oleh Menteri Keuangan sebagai "Kepala" Departemen Keuangan). Dewan Moneter adalah alat pemerintah yang membantu Presiden secara efisien dalam mempersiapkan serta memimpin pelaksanaan

kebijaksanaan moneter (Penjelasan umum UU No. 13 tahun 1968). Oleh karena Dewan Moneter bukan lembaga eksekutif, ia tidak melakukan rapat kerja dengan DPR. Berdasarkan UU No. 13 tahun 1968 Bank Indonesia ditetapkan sebagai lembaga negara yang membantu Presiden dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter sehingga oleh karena itu Bank Indonesia menjalankan tugas-tugasnya berdasarkan garis-garis pokok kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah (Penjelasan umum UU No. 13 tahun 1968). Apabila Gubernur Bank Indonesia tidak setuju dengan keputusan Dewan Moneter, ia dapat mengajukan pendapatnya secara khusus kepada Pemerintah.

B. PEMBINAAN DAN PENGAWASAN BANK

Tugas pembinaan dan pengawasan bank di Indonesia dipercayakan kepada Bank Indonesia. Sebagai otoritas pengawas bank, Bank Indonesia dibekali dengan kewenangan yang berkaitan dengan perizinan (memberikan rekomendasi kepada Menteri Keuangan yang akan mengeluarkan atau mencabut izin bank), mengeluarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku, dan memberikan pembinaan kepada bank-bank, baik dalam bentuk penalti terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan ataupun pemberian fasilitas-fasilitas bagi perbankan untuk mendorong perkembangan sistem perbankan yang sehat.

Dalam sejarahnya, kebutuhan akan adanya pengawasan bank-bank mula-mula timbul dari masalah-masalah yang berkaitan dengan pengeluaran bank notes oleh bank komersial bank swasta. Sistem pengawasan bank yang pertama adalah sistem di Amerika Serikat sebagai respon terhadap pertumbuhan yang berlebihan dan fluktuasi yang tidak diinginkan dalam uang beredar, bersamaan dengan kasus-kasus tidak cukup tersedianya *reserve cover* untuk uang yang dikeluarkan oleh *privat national bank*. Kebutuhan akan adanya sistem pengawasan yang baru timbul selama dan sesudah depresi besar tahun 1930-an, yaitu pada saat pusat-pusat keuangan utama di Eropa dan Amerika diguncang oleh krisis ekonomi. Sejak saat itu perlindungan terhadap masyarakat telah menjadi motif penting dalam memperkenalkan pengawasan yang baru dan lebih lengkap. (Bahan Seminar BI,1993:23)

1. Perlunya Pembinaan dan Pengawasan Bank.

a) Adanya dua peran penting yang dimainkan bank dalam perekonomian:

- ✧ Sebagai lembaga penyimpan dana masyarakat.
- ✧ Sebagai lembaga penyedia dana bagi usaha-usaha produktif yang akan mendorong berkembangnya ekonomi nasional.

- b) Kebutuhan untuk melindungi kepercayaan dan kepentingan masyarakat, karena menyimpan uangnya pada bank tanpa menerima jaminan yang bersifat kebendaan semata-mata hanya dilandasi kepercayaan.

2. Tujuan Pembinaan dan Pengawasan Bank.

- a) Untuk menjaga agar masing-masing bank beroperasi secara aman dan sehat sehingga kepentingan bank maupun nasabahnya terlindungi.
- b) Untuk menjaga agar bank-bank melayani dengan baik bermacam-macam kebutuhan masyarakat sesuai dengan kebijaksanaan ekonomi nasional.
- c) Untuk menjaga agar bank-bank bukan saja memberikan kontribusi terhadap kegiatan ekonomi tetapi juga menjadi pelaksana kebijaksanaan moneter yang baik, sehingga terpelihara pengembangan sistem perbankan yang sehat dan efisien yang akan menunjang pembangunan ekonomi negara.

3. Fungsi dan Peranan Pembinaan dan Pengawasan Bank.

- a) Perlindungan terhadap para deposan dan kreditur. Juga dimanfaatkan untuk memelihara kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.
- b) Untuk mendukung kegiatan ekonomi dan kestabilan moneter.

4. Ruang Lingkup Pengawasan.

a) Pengawasan makro, dimaksudkan pengawasan terhadap seluruh perbankan dengan tujuan untuk mengamankan kebijaksanaan moneter, yang merupakan penjabaran pasal 7 UU No. 13 tahun 1968 terutama dalam hubungan dengan tugas pengawasan bank karena pasal tersebut mengatur secara umum tugas pokok Bank Indonesia yaitu membantu pemerintah dalam:

- ✧ Mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah
- ✧ Mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat.

Tugas pertama dikehendaki agar nilai rupiah terpelihara dan stabil. Nilai rupiah yang stabil dicapai antara lain dengan mengusahakan agar jumlah barang/jasa, jumlah uang dan perputarannya seimbang. Pertambahan jumlah uang yang beredar jika tidak seimbang dengan tingkat produksi yang memadai akan dapat menimbulkan keadaan yang mempunyai konsekuensi negatif dalam kegiatan ekonomi. Sebaliknya apabila jumlah uang beredar relatif kurang akan mengakibatkan sektor ekonomi kekurangan likuiditas dan kelancaran produksi (adanya tendensi pengurangan produksi) serta pembangunan terganggu. Untuk mengatasi efek samping pertambahan atau pengurangan uang beredar, otoritas moneter

mengendalikan dengan instrumen Operasi Pasar Terbuka dengan penjualan SBI atau pembelian SBPU. Apabila diinginkan kebijaksanaan moneter yang ketat suku bunga SBI dinaikkan atau otoritas moneter tidak membeli SBPU sehingga mempunyai dampak kontraksi moneter, hal sebaliknya jika diinginkan kebijaksanaan moneter yang ekspansif. Pembatasan jumlah uang beredar dapat pula dilakukan secara otomatis dengan membatasi kemampuan bank menciptakan kredit (*loanable fund*) dengan menetapkan *cash ratio* yang harus dipelihara oleh bank.

Tugas kedua adalah mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat. Mendorong produksi berarti membantu terciptanya produksi seperti modal yang dapat dicukupi dari modal sendiri atau pinjaman dari kredit perbankan. Apabila modal sendiri tidak tersedia mencukupi maka dibutuhkan pinjaman kredit dari perbankan sebagai sarana untuk mendorong kelancaran/meningkatkan hasil produksi dan sekaligus memperluas kesempatan kerja. Kredit perbankan dapat mendorong produksi barang atau jasa dan dapat menaikkan taraf hidup rakyat apabila penggunaan kredit tersebut diarahkan ketujuan produktif atau produksi barang/jasa yang dibutuhkan rakyat.

b) Pengawasan mikro, dimaksud pengawasan terhadap perbankan secara individual. Semua pasal 29 UU No. 33 tahun 1968 menyatakan bahwa:

“BI memajukan perkembangan yang sehat dari urusan perbankan”

Ketentuan ini perlu ditafsirkan sebagai pedoman dalam pelaksanaannya bahwa untuk menilai perkembangan yang sehat dari urusan perbankan yang tertuang dalam tingkat kesehatan bank secara individual yaitu:

- ⊗ Camel : permodalan, kualitas aktiva produktif, manajemen, rentabilitas dan likuiditas.
- ⊗ Pemenuhan terhadap ketentuan yang berlaku : PDN (Posisi Devisa Neto), pelampauan BMPK (Batas Maksimal Pemberian Kredit), pencapaian Kredit Ekspor dan pencapaian Kredit Usaha Kecil.
- ⊗ Judgement (Pertimbangan Pemeriksaan).

Selanjutnya apabila sebagian besar dari bank telah tergolong sehat maka diharapkan terciptanya perkembangan yang sehat dari perbankan sebagai suatu sistem. (Skripsi Teguh Handaru, 1994:56-58)

5. Pelaksanaan Tugas Pengawasan.

a) Pengawasan tidak langsung (*off site supervision*), yaitu kegiatan pengawasan dilakukan berdasarkan data primer antara lain laporan dari bank dan dari data sekunder seperti laporan pihak ketiga, media massa dan lain-lain. Laporan bank tersebut sudah dibukukan dalam bentuk isi dan frekwensi penyampaian serta sanksi keterlambatan agar bank melaporkan tepat dan akurat serta dapat menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Untuk melaksanakan sistem pengawasan yang efektif, sistem pengawasan deteksi dini semula BISMS (*Bank Indonesia Supervisory Monitoring System*) disempurnakan menjadi SPDBI (Sistem Pemantauan Dini Bank Indonesia). Penyempurnaan sistem tersebut juga merupakan upaya untuk meningkatkan efektivitas dalam prosedur dan pola analisis dengan menggunakan mekanisme pemantauan dini yang diarahkan untuk :

- ⊗ Memantau tingkat resiko suatu bank.
- ⊗ Memantau potensial problem yang mungkin timbul
- ⊗ Menilai pengaruh kondisi internal dan eksternal terhadap arah kegiatan, pertumbuhan serta prospek suatu bank.

Dengan menggunakan hasil analisis SPDBI dalam proses pengawasan bank diharapkan para analisi/pengawas dapat menarik kesimpulan yang obyektif mengenai kondisi keuangan dan manajemen dari bank yang diawasi. Dalam pengawasan tidak

langsung termasuk *Bank Intelligence* yaitu dengan cara mencuri informasi pada bank/pihak lainnya yang dekat dengan pihak bank tanpa menunjukkan identitas sebagai pengawas BI atau sedemikian rupa tanpa diketahui oleh pimpinan bank mengenai maksud dan tujuan kegiatan ini.

- b) Pengawasan Langsung (*On site supervision*) dan lebih populer pemeriksaan bank, dimaksudkan petugas Bank Indonesia langsung mendatangi kantor bank untuk meneliti segala aktivitas kegiatan bank yang meliputi bidang manajemen, *financial forex (foreign exchange)* atau perdagangan valas, PDE (Pengolahan Data Elektronik) dan ALMA (*asset liability management*) atau pengelolaan sumber dana dan penyaluran dana, serta kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku termasuk efektivitas internal kontrol bank.

Kewajiban bank menyampaikan laporan dan tugas pemeriksaan tercantum dalam pasal 31 dan 48 UU No. 13 tahun 1968:

- ✧ Bank Indonesia meminta laporan yang dianggap perlu dan mengadakan pemeriksaan terhadap segala aktivitas bank-bank guna mengawasi pelaksanaan ketentuan yang telah dikeluarkan dalam bidang perbankan.
- ✧ Bank Indonesia dapat mewajibkan badan-badan dan/atau kesatuan ekonomi untuk memberikan kepadanya keterangan-keterangan dan bahan-bahan yang diperlukan oleh bank, dalam melaksanakan tugas dan usahanya.

Disamping itu, pengawasan dapat dibedakan pengawasan preventif dan pengawasan represif.

Pengawasan Preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan tertentu dilakukan bank dengan cara menetapkan jaringan pengawasan dalam kerangka operasional, organisasi dan administrasi dengan maksud untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Misalnya memperketat persyaratan pemilik atau pengurus bank, larangan pemberian kredit pada bidang tertentu, mematuhi faktor CAMEL dan ketentuan yang berlaku.

Sedangkan pengawasan atas pelaksanaan hasil kegiatan operasional bank untuk dilakukan penilaian dan tindakan perbaikan seperti surat pembinaan, surat teguran, pengenaan denda, komitmen dengan pengurus, pemberitahuan tingkat kesehatan bank dan sebagainya disebut *Pengawasan Represif*.

c) Sarana Pengawasan Lainnya.

Bank Indonesia menyelenggarakan pula sarana pengawasan yang dapat membantu perbankan untuk beroperasi secara sehat berupa:

- ✧ Pemberian informasi daftar hitam penarik cek/bilyet giro dan daftar kredit macet dan sarana pusat informasi kredit.
- ✧ Sarana penunjang seperti LPPI (Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia), PUK (Pengembangan Usaha Kecil), Kliring dan Pasar Uang.

✧ Badan Musyawarah perbankan.

6. Kewenangan dalam Pembinaan dan Pengawasan Bank.

Proses pengawasan dan pembinaan bank (*bank supervision*) dalam arti yang luas sebenarnya sudah dimulai sejak calon pemilik bank mengajukan permohonan izin usaha. Dengan demikian kewenangan yang terkandung dalam pengawasan dan pembinaan bank meliputi:

- ✧ Kewenangan untuk memberikan perizinan (*right to licence*)
- ✧ Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*)
- ✧ Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*)
- ✧ Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanctions*).

a) Kewenangan untuk Memberikan Perizinan.

Kewenangan ini memberikan kesempatan untuk mencegah pembentukan bank yang tidak didukung dengan modal yang cukup, yang kurang dipersiapkan atau yang digunakan untuk kepentingan oknum pemilik dengan tidak mengindahkan kepentingan masyarakat. Beberapa negara mempersyaratkan pembatasan kepemilikan saham oleh seseorang seperti yang dilakukan oleh Malaysia dan Singapura. Tujuan pembatasan kepemilikan saham tersebut antara lain untuk menjaga agar bank tidak didominasi oleh seseorang atau sekelompok orang yang tidak bertanggung jawab yang dapat menimbulkan peluang bagi pemilik bank untuk

menggunakan bank bagi kepentingan pribadi/grupnya sehingga dapat merugikan atau membahayakan kepentingan masyarakat.

Di Malaysia, seseorang (baik perusahaan, koperasi atau individual) tidak diperkenankan memiliki saham 5% atau lebih dari saham bank atau *finance company* tanpa izin dari Menteri Keuangan atau rekomendasi Bank Sentral. Rekomendasi Bank Sentral tersebut antara lain didasarkan atas pengetahuan Bank Sentral tentang integritas, posisi keuangan dan catatan-catatan lain.

Kebijaksanaan pemerintah menetapkan bahwa seseorang pemegang saham (baik perusahaan, koperasi maupun individual) diperkenankan untuk memiliki saham hanya pada satu lembaga keuangan saja, baik pada suatu bank, *finance company* atau *merchant bank*. Pembatasan pemilikan saham sebesar kurang dari 5% tidak berlaku untuk lembaga keuangan yang telah terdaftar secara *public*.

Dalam pemilikan saham adalah individual maka termasuk pula saham yang dimiliki oleh isteri/suami, anak dan perusahaan yang dimiliki oleh keluarga tersebut. Dalam hal pemilik saham adalah perusahaan, termasuk pula saham yang dimiliki oleh perusahaan lain yang ada hubungan dengan perusahaan tersebut. *Cross Holding* yaitu *commercial bank* memiliki saham bank lain tidak diperbolehkan. Demikian pula *finance company* dan *merchant bank* lainnya.

Larangan ini tidak berlaku terhadap bank, *finance company* dan *merchant bank* dalam grup yang sama. Bank komersial tidak dilarang untuk menginvestasikan dananya pada perusahaan-perusahaan (termasuk *finance company* dan *merchant bank*, dll) sepanjang perusahaan tersebut tidak merupakan subsidiaries dari bank atau lembaga yang lain. Demikian pula tidak ada larangan investasi oleh *finance company* pada *non-subsiaries of commercial bank/merchant bank*, dan investasi *merchant bank* pada *non-subsiaries of commercial commercial bank/finance companies*. Menteri Keuangan berwenang, atas dasar rekomendasi Bank Sentral, membebaskan seseorang dari ketentuan larangan tersebut.

Di Singapura, suatu bank tidak akan diberikan izin usaha (lisensi) apabila 50% atau lebih saham dimiliki oleh atau atas nama pemerintah negara asing. Bank yang didirikan di Singapura tidak boleh dimerger atau dikonsolidasikan dengan atau diambil alih oleh bank lain atau memiliki kepentingan yang melebihi 20% *voting shares* bank lain tanpa izin MAS. Seseorang tidak boleh memiliki 20% *voting shares* atau lebih dari suatu bank di Singapura tanpa izin dari MAS.

b) Kewenangan untuk Mengatur.

Kewenangan ini memungkinkan lembaga/otoritas pengawas untuk:
Mengawasi solvabilitas dan likuiditas bank-bank.

Membatasi jenis usaha yang dapat dilakukan oleh bank.

Membatasi resiko yang dapat diambil oleh bank.

c) Kewenangan untuk Mengawasi.

Pengawasan dalam arti yang lebih sempit ini dilakukan melalui:

- ⊗ Pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) yaitu pengawasan dengan menggunakan alat-alat pantau seperti laporan berkala yang disampaikan oleh bank-bank, informasi lain yang diperoleh dari bank yang bersangkutan serta informasi lainnya yang menyangkut bank tersebut termasuk laporan hasil pemeriksaan.
- ⊗ Pengawasan langsung (*on-site supervision*) yaitu pemeriksaan setempat pada bank yang diawasi.

d). Kewenangan untuk Mengenaikan Sanksi.

Dengan kewenangan ini otoritas pengawas dapat:

- ⊗ Menjatuhkan sanksi atas pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku seperti pengenaan denda, penurunan tingkat kesehatan bank/bank rating, dsb.
- ⊗ Memaksa bank untuk memperbaiki kebijaksanaannya.
- ⊗ Memaksa bank untuk mengganti manajemen.
- ⊗ Mencabut izin usaha.

Pengenaan sanksi ini dimaksudkan agar bank melakukan perbaikan-perbaikan atas kelemahan-kelemahan atau penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Dengan demikian didalam tindakan

tersebut terkandung unsur-unsur pembinaan yang menghendaki agar bank kembali beroperasi menurut asas-asas perbankan yang sehat. Dengan bekal kewenangan-kewenangan tersebut diatas, pengawasan dan pembinaan bank mempunyai peranan yang penting dalam menciptakan dan memelihara sistem perbankan yang sehat. Bank yang sehat adalah bank yang tumbuh dan berkembang secara baik sehingga mampu menjaga kepercayaan serta kepentingan masyarakat dan memberikan kontribusi yang besar bagi kestabilan moneter serta perkembangan ekonomi nasional. Bank yang demikian ini cukup solvabel, tidak atau jarang menemui kesulitan dan beroperasi secara menguntungkan sehingga dapat menjaga kelangsungan hidupnya. Dalam memberikan pinjaman kepada dunia usaha, bank tersebut menempuh asas-asas pemberian kredit yang sehat yaitu dengan melakukan penilaian kredit yang seksama dan yakin bahwa prospek usaha yang dibiayai adalah baik dan akan memberikan nilai tambah bagi pemilik dan ekonomi nasional secara keseluruhan. Dengan kata lain, dana bank yang tertanam dalam kegiatan usaha nasabahnya akan dapat ditarik kembali dan dengan memberikan bunga sebagai penghasilannya. Mengingat suatu bank merupakan suatu sub-sistem dari sistem perbankan, maka usaha untuk membawa sistem perbankan kearah yang sehat dapat dilakukan melalui jalur industri perbankan secara keseluruhan dan individual bank. Kewenangan untuk mengatur bank pada

hakekatnya dilandasi oleh pemikiran untuk mengembangkan industri perbankan secara keseluruhan.

Ketentuan-ketentuan tersebut memberikan landasan kerja yang sehat bagi usaha bank. Dengan demikian apabila pengawasan dan pembinaan terhadap individual bank berhasil, yang berarti bank tersebut mematuhi ketentuan-ketentuan yang berlaku sehingga tidak menemui kesulitan dalam usahanya, atau kalau terjadi kesulitan akibat penyimpangan yang dilakukan oleh bank akan dapat segera diperbaiki, maka dapat diharapkan bahwa sistem perbankan secara keseluruhan akan menjadi sehat. (Bahan Seminar BI, 1993:33-36)

Yang dapat menjadi masalah saat ini adalah apakah pengawasan tersebut dipikulkan pada Bank Indonesia selaku otoritas moneter atau harus dilaksanakan secara terpisah oleh dua lembaga atau lebih. Melihat pengalaman negara lain, dapat diketahui *bahwa monetary supervision* pada umumnya dipercayakan kepada bank sentral karena bank sentral memainkan peran yang sangat penting dalam proses penciptaan likuiditas oleh sistem perbankan. Sedangkan pelaksanaan *prudential supervision* tersebut berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya. Sebagian negara membebankan tugas *prudential supervision* tersebut kepada bank sentral, sehingga bank sentral melaksanakan tugas pengawasan gabungan, sedangkan sebagian lagi mempercayakan tugas tersebut kepada lembaga-

lembaga lain seperti departemen pemerintah atau suatu badan khusus.

7. Struktur Organisasi dan Sistem Pengawasan Bank.

Struktur organisasi pengawasan bank terdiri dari anggota direksi yang membidangi bidang perbankan yang membawahi 3 Kepala Urusan Pengawasan Bank Umum dan 1 Kepala Urusan Bank Perkreditan Rakyat. Pada tingkat Urusan, terdapat beberapa Pengawas Bank Eksekutif Senior sebagai koordinator dari beberapa *Dedicated Team*. Didalam *Dedicated Team* terdapat Ketua Tim dengan jabatan Pengawas Bank Eksekutif (PBE) yang mengetuai tim yang terdiri dari Pengawas Bank Senior (PBS), Pengawas Bank (PB) dan Pengawas Bank Yuniior (PBY).

Untuk mencegah subyektivitas dan *vested interest*, secara terus menerus dilakukan rotasi antar anggota Tim dan secara berkala antar Ketua Tim. Demikian juga dengan Pimpinan Urusan.

Sebagai perangkat pengawasan melekat (waskat) dalam tubuh organisasi Bank Indonesia terdapat Urusan Pengawasan Intern (Satuan Pengawas Intern) yang ditugasi untuk melakukan pengawasan terhadap semua pelaksanaan pekerjaan disatuan kerja, termasuk satuan kerja pengawas bank.

Dalam hal pengawasan eksternal (wasnal), Bank Indonesia juga mendapatkan pengawasan dari dan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Disamping itu, masyarakat termasuk perbankan sendiri, diberikan kemungkinan untuk memberikan input langsung kepada Direksi sebagai masukan dalam rangka memperbaiki dan menyempurnakan pengawasan bank. (Bahan Bacaan KPPB BI, 1997: 4-5)

8. Tanggung Jawab Pengawas Bank.

Dalam melaksanakan tugasnya, pengawas bank dituntut untuk memiliki profesionalisme dan integritas yang tinggi, baik dari segi pengetahuan, keahlian dan ketrampilan, serta tingkat kejujuran dan dedikasi. Untuk itu, kepada setiap pengawas bank senantiasa diberikan kesempatan untuk mengembangkan diri sehingga dapat memenuhi standar profesi yang ditetapkan.

Pengawas bank yang melakukan tugas sesuai dengan ketentuan, prosedur dan standar serta norma pengawasan dan pemeriksaan yang berlaku, apabila gagal dalam mengungkapkan temuan hasil pengawasan atau salah/keliru dalam mengambil kesimpulan atas analisis yang dilakukan sehingga saran/rekomendasi yang diberikan pada atasan/ Direksi tidak tepat, dikenakan tindakan administratif berupa sanksi peraturan disiplin pegawai. Dalam hal terdapat bukti yang sah dan

meyakinkan bahwa pengawas yang bersangkutan melakukan pelanggaran tindak pidana sesuai dengan ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku, misalnya menerima suap, melakukan pemalsuan, penggelapan, manipulasi dan penyalahgunaan wewenang, maka dapat dikenakan tindakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. (Bahan Bacaan KPPB BI,1997:5-6).

C. LIKUIDASI DALAM PERBANKAN

1. Istilah Likuidasi.

Istilah likuidasi yang dikemukakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terbitan Balai Pustaka, mendefinisikan likuidasi sebagai **suatu proses membubarkan perusahaan sebagai badan hukum yang meliputi pembayaran kewajiban kepada para kreditur dan pembagian harta yang tersisa kepada para pemegang saham (pesero).**

Bubarnya suatu badan hukum perusahaan, akan diikuti dengan likuidasi harta kekayaan badan hukum ini oleh likuidator. Bubarnya suatu perusahaan dapat terjadi demi hukum (dengan sendirinya) atau dibubarkan. Perusahaan bubar demi hukum, terjadi karena masa hidup perusahaan itu telah berakhir sesuai dengan ketentuan anggaran dasarnya dan tidak diperpanjang lagi oleh pemegang sahamnya. Perusahaan dapat pula bubar

demikian hukum karena mengalami kerugian yang besarnya kerugian itu mencapai 75% dari modal perusahaan itu. Perusahaan bubar karena dibubarkan secara sukarela oleh para pemegang sahamnya berdasarkan keputusan RUPS, atau dibubarkan oleh pengadilan karena sebab-sebab tertentu. Salah satu sebab dibubarkannya suatu perusahaan oleh pengadilan karena sebab-sebab tertentu. Salah satu sebab dibubarkannya suatu perusahaan oleh pengadilan adalah sebagai akibat perusahaan itu dinyatakan pailit oleh pengadilan. (Remy, 1997:1)

Setelah kita ketahui pengertian likuidasi perusahaan pada umumnya, mulailah kita lihat secara khusus definisi likuidasi bank menurut Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1996. Menurut Peraturan Pemerintah tersebut Likuidasi Bank adalah **tindakan pemberesan berupa penyelesaian seluruh hak dan kewajiban bank sebagai akibat pembubaran badan hukum bank**. Selanjutnya pada pasal 17 ayat 2 pada peraturan itu menjelaskan bahwa likuidasi bank dilakukan dengan cara pencairan harta dan/atau penagihan piutang kepada debitur, diikuti dengan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditor dari hasil pencairan dan atau penagih tersebut.

Dari sini dapat kita lihat baik likuidasi perusahaan pada umumnya ataupun perbankan pada khususnya, mempunyai persamaan makna yaitu adanya pembubaran badan hukum yang disertai pemberesan hak dan kewajibannya. Hanya saja dalam perbankan keputusan pencabutan izin dan likuidasi dilakukan oleh pemerintah sebagai pengembalian kepentingan

umum, dengan alasan kesalahan bank melakukan pelanggaran terhadap UU Perbankan, yang tidak menunjukkan upaya untuk mengatasi kemelut yang ada dihadapannya, sehingga pemerintah turun tangan dan menjatuhkan hukuman administratif.

2. Penilaian Kesehatan Bank.

Sebelum Bank Indonesia mengusulkan pencabutan izin bank banyak penilaian yang digunakan sebagai pertimbangannya. Penilaian tersebut antara lain CAMEL, yaitu permodalan (*capital*), kualitas aktiva produktif (*asset quality*), manajemen (*management quality*), rentabilitas (*earnings*), dan likuiditas (*liquidity*).

Ketentuan Permodalan :

Bank bergerak dibidang hutang, yaitu berhutang dari masyarakat dan menghutangi masyarakat. Oleh karena itu wajar apabila perbandingan antara jumlah hutang dengan modal sendiri bank jauh lebih besar dibanding dengan perusahaan-perusahaan bukan bank.

Kecukupan modal pada suatu bank diukur berdasarkan perhitungan "*capital adequacy*". Perhitungan *capital adequacy* ini didasarkan atas prinsip bahwa setiap penamaan yang mengandung resiko harus disediakan jumlah modal sebesar presentase tertentu (*risk margin*) terhadap jumlah penanamannya. Semakin tinggi resiko penanaman

tersebut, semakin tinggi risk marginnya yang berarti semakin banyak modal yang harus disediakan.

Ketentuan permodalan ini dipergunakan untuk menilai kewajaran tingkat modal dalam memenuhi fungsinya antara lain untuk menyerap kerugian yang mungkin timbul akibat kegagalan usaha bank. Sejalan dengan standar yang ditetapkan *Bank for International Settlement (BIS)* terhadap seluruh bank di Indonesia diwajibkan untuk menyediakan modal minimum atau *CAR (Capital Adequacy Ratio)* sebesar 8% dari aktiva tertimbang menurut resiko.

Ketentuan Kualitas Aktiva Produktif :

Yang dimaksud dengan aktiva produktif adalah semua aktiva dalam rupiah maupun valuta asing yang dimiliki oleh bank dengan maksud untuk memperoleh penghasilan sesuai dengan fungsinya. Aktiva tersebut meliputi kredit yang diberikan, surat-surat berharga, penempatan pada bank lain baik dalam negeri maupun luar negeri. (Widjanarto, 1993:147)

Setiap penanaman dana bank dalam aktiva produktif dinilai kualitasnya dengan menentukan tingkat kolektibilitasnya, yaitu apakah lancar, kurang lancar, diragukan atau macet. Perbedaan tingkat kolektibilitas aktiva produktif tersebut diperlukan oleh manajemen untuk mengetahui keadaan portepel asetnya dan untuk menentukan langkah-langkah perbankan yang perlu diambil. Disamping itu juga diperlukan untuk mengetahui besarnya cadangan minimum penghapusan aktiva produktif yang harus disediakan oleh bank untuk menutup resiko kerugian yang terjadi.

Ketentuan Manajemen :

Pengaturan terhadap manajemen menjadi suatu kebutuhan yang menonjol, apalagi dalam alam deregulasi yang memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada manajemen bank untuk mengarahkan kegiatan banknya. Pengaturan yang dilakukan dapat berupa persyaratan yang ketat dan sanksi yang cukup berat bagi manajemen yang melakukan tindakan-tindakan yang tercela yang dapat merugikan bank dan masyarakat. Manajemen yang baik diharapkan dapat menghasilkan bank yang baik. Sebaliknya manajemen yang tidak baik, apalagi melakukan tindakan yang tidak wajar, akan mengakibatkan bank yang dikelolanya menjadi tidak baik.

Ketentuan Rentabilitas :

Penilaian kuantitatif terhadap rentabilitas bank diukur dengan dua rasio yang berbobot sama. Yang pertama, rasio perbandingan laba dalam 12 bulan terakhir terhadap volume usaha dalam periode yang sama (*return on asset/ROA*). Yang kedua, rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional dalam periode diatas.

Rasio yang pertama digunakan untuk mengukur keberhasilan seluruh aktivitasnya dalam menghasilkan laba. Yang kedua, digunakan untuk mengukur kemampuan pendapatan operasional. Bank yang sehat adalah yang dapat melindungi masyarakat penyimpan dana dan dapat memperoleh keuntungan dalam operasinya.

Ketentuan Likuiditas :

Pengaturan likuiditas bank terutama dimaksudkan agar bank setiap saat dapat memenuhi kewajiban-kewajiban yang harus segera dibayar. Pengaturan yang lazim dilakukan dalam hal ini berupa "*cash ratio*" atau "*minimum reserve requirement*" yaitu ketentuan yang mengharuskan bank untuk menyediakan alat likuid minimal. Kesulitan likuiditas suatu bank kalau tidak segera diatasi akan dapat mengundang reaksi dari masyarakat penyimpan dana dan menimbulkan berkurangnya kepercayaan terhadap bank.

Selain penilaian CAMEL, tingkat kesehatan suatu bank di Indonesia ditentukan juga oleh faktor judgement. Faktor ini meliputi penilaian terhadap inkonsistensi dalam CAMEL, perselisihan intern, campur tangan pihak ke III, *window dressing*, bank dalam bank dan dihentikan kegiatannya dalam kliring. Faktor ini dapat menyebabkan bank dinyatakan tidak sehat.

Disamping faktor CAMEL dan Judgement tersebut diatas, terdapat ketentuan yang harus dipenuhi dari Bank Indonesia oleh bank umum, ketentuan tersebut meliputi ketentuan mengenai Batas Maksimum Pemberian Kredit (*legal, lending, limit*), Posisi Devisa Netto (*Net Open Position*) serta Kredit Usaha Kecil (KUK) dan Kredit Ekspor (KE).

Batas Maksimum Pemberian Kredit :

Merupakan ketentuan yang umum diterapkan oleh otoritas pengawasan dinegara manapun juga dalam rangka pengetrapan prinsip kehati-hatian

didalam bank. Berdasarkan ketentuan ini, pemberian fasilitas keuangan oleh bank kepada debitur individual, debitur grup, dan debitur orang dalam, dibatasi jumlah prosentase tertentu dari modal yang dimiliki bank. Sasaran dari ketentuan ini adalah agar resiko yang terkandung dalam pelaksanaan kegiatan bank tidak terpusatkan pada satu atau sekelompok debitur saja, sehingga kegagalan yang mungkin menimpa usaha debitur tersebut tidak terlalu memberikan dampak negatif yang besar kepada bank.

Sasaran lain diadakannya ketentuan ini adalah agar pemilik atau manajemen bank tidak memanfaatkan atau memperlakukan banknya sebagai sarana penghimpun dana bagi kepentingan usaha dari pemilik atau manajemen bank. Disamping itu resiko pemberian kredit kepada orang dalam adalah lebih tinggi dari resiko pemberian kredit kepada orang luar karena tingkat obyektivitasnya dalam menganalisa nasabah orang dalam biasanya lebih rendah dibandingkan analisa pada debitur biasa lainnya.

Posisi Devisa Netto :

Suatu ketentuan yang mewajibkan bank-bank untuk setiap saat memelihara selisih antara kewajiban devisa maksimal sebesar prosentase tertentu dari modal yang dimilikinya. Sama halnya dengan Batas Maksimum Pemberian Kredit, ketentuan ini dalam rangka pengetrapan prinsip kehati-hatian dari operasi bank. Sebagaimana diketahui pergerakan kurs valuta asing adalah sangat fluktuatif sehingga

pemeliharaan posisi devisa dalam jumlah yang besar sebenarnya mengandung resiko kerugian yang besar pula. Sasaran dari kegiatan ini adalah mencegah bank melakukan spekulasi dalam valuta asing.

Kredit Usaha Kecil :

Ketentuan ini bertujuan mendorong bank berperan dalam program pembangunan ekonomi nasional. Berdasarkan ketentuan ini bank diwajibkan untuk menyediakan suatu prosentase tertentu dari jumlah kredit yang diberikannya untuk pembiayaan sektor usaha yang berskala kecil.

Kredit Ekspor :

Dalam ketentuan kredit ekspor kepada bank diwajibkan untuk menyediakan prosentase tertentu dari jumlah kredit yang diberikannya untuk pembiayaan bidang-bidang usaha yang melakukan ekspor. Sasaran dari ketentuan ini adalah mendorong kegiatan usaha didalam negeri.

D. PENGATURAN LIKUIDASI BANK

1. Hukum dan Ekonomi.

Pada akhir-akhir ini dinegara kita tengah dilanda berbagai krisis, diantaranya krisis ekonomi, krisis kepercayaan terhadap pemerintah bahkan krisis kepada mata uang kita sendiri yaitu rupiah dimana naik

turun tak menentu. Khusus dalam bidang perbankan yang saat ini mendapat banyak sorotan mengenai keroposnya kesehatan bank yang pada akhirnya ditutup oleh pemerintah, yang juga membuat masyarakat terkikis kepercayaannya terhadap lembaga perbankan. Hal ini dapat timbul diantaranya disebabkan oleh ketidak patuhan pelaku-pelaku terhadap rambu-rambu aturan yang sudah ada.

Lalu-lintas ekonomi yang demikian ramai dan rumit sudah seharusnya diikuti oleh hukum. Dengan harapan hukum sebagai polisi yang memelihara *security and order*. Dalam pembangunan hukum dengan pembangunan ekonomi pada saat ini saling berhubungan. Kadangkala pengaruh hukum terasa kuat tetapi lebih sering pengaruh ekonomi menentukan. Menurut Posner interaksi ini telah ada sejak lama sekali, di Amerika interaksi yang paling intens terjadi pada bidang anti trust dan *securities regulations*. Sekarang hal ini malah sudah amat banyak terjadi dalam banyak bidang seperti litigasi dan arbitrase, malah juga dalam hal-hal yang sangat pribadi seperti perceraian. Posner juga sampai pada satu pendapat bahwa sering terbukti suatu sistem hukum itu mendukung efisiensi ekonomi. (Mulya, 1987:15-16)

Seperti gambaran pada uraian sebelumnya, bahwa semakin lama lalu lintas ekonomi semakin ramai dan rumit demikian pula halnya apabila setiap individu mengejar kebutuhannya masing-masing secara maksimal, maka akan timbul kekacauan. Untuk mencegah terjadinya kekacauan harus diciptakan suatu mekanisme, perlu disusun suatu interaksi antara anggota-

anggota masyarakat yang mampu menghasilkan pemanfaatan sumber-sumber daya semaksimal mungkin. Sehingga timbulah masalah pengaturan sebagai kebutuhan ekonomi dan tanpa aturan-aturan, penyelenggaraan ekonomi dalam masyarakat tidak dapat berjalan. (Hanitijo, 1989:130)

Menurut teori sibernetika Talcot Parson, dalam kerangka subsistem-subsistem yang ia buat, hukum dapat masuk dalam sistem budaya dan dapat masuk pula kedalam kedalam subsistem sosial. Sebagai subsistem budaya hukum mempertahankan pola nilai-nilai budaya yang merupakan pedoman bagi tingkah laku individu. Sebagai subsistem sosial, hukum berfungsi melakukan integrasi mengatur kegiatan individu dalam memenuhi kepentingannya serta mencegah timbulnya konflik-konflik dan hal-hal lain yang mengganggu kelancaran pergaulan sosial dan produktivitas masyarakat. Sebagai subsistem yang paling dekat dengan lingkungan fisik organik, subsistem ekonomi melakukan adaptasi terhadap lingkungan kehidupan manusia yang bersifat bio-fisik. Tanpa fungsi adaptasi yang dilakukan oleh subsistem ekonomi, masyarakat tidak dapat mempertahankan hidupnya ditengah-tengah lingkungannya. (Hanitijo, 1989:29).

BAGAN TEORI
SIBERNETIKA TALCOT PARSONS

Sub-sub Sistem	Fungsi-fungsi Primernya	Asas-asas Informasi Dan Energi
Budaya Sosial Politik Ekonomi	Mempertahankan pola Integrasi Mengejar tujuan Adaptasi	<p style="text-align: center;">Tingkat Informasi Tinggi</p> <p style="text-align: center;">(kontrol)</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>Hirarki faktor- Faktor yang Mengkondisikan</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Hirarki faktor faktor yang mengontrol</p> </div> </div> <p style="text-align: center;">Tingkat Energi Tinggi (kondisi)</p>

(Satjipto Rahardjo, 1982:37)

Bercermin pada teori sibernetika bahwa hukum sebagai subsistem sosial maka disini hukum menjalankan fungsi integrasi terhadap struktur masyarakat yang ada. Demikian pula apabila kita kaitkan dengan perbankan, lingkup kegiatan perbankan ditentukan oleh masyarakat, oleh hukum dan nilai-nilai yang berlaku didalam masyarakat tersebut, khususnya pada subsistem budaya dan subsistem sosial. Kalau tidak demikian, perbankan akan menjadi semacam binatang aneh yang buas, yang akan menghancurkan seluruh tatanan sosial yang pada akhirnya seperti yang kita alami sekarang ini berupa krisis ekonomi.

Atas dasar itulah, perbankan yang berhasil adalah berdasar pada nilai dan hukum yang terdapat dalam subsistem budaya dan subsistem sosial. Artinya kalau mau berhasil, perbankan tidak hanya menyandarkan diri pada kiat bisnis murni, melainkan juga dari segi kepentingan masyarakat. (Sonny Keraf, 1993:62-63)

Disini semakin jelas, bahwa hukum itu merupakan bagian dari perangkat kerja sistem sosial. Fungsi dari sistem sosial ini adalah untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan dari anggota-anggota masyarakat sehingga tercipta suatu keadaan yang tertib. Sebagai bagian dari perangkat kerja sistem sosial yang demikian itu, hukum melakukan tugasnya dengan menentukan prosedur-prosedur yang harus dilaksanakan dalam hubungan antara satu orang dengan orang lain. Diatas telah dikemukakan contoh untuk menunjukkan ketertiban yang diciptakan oleh sistem sosial ini khususnya dibidang ekonomi. (Rahardjo, 1982:45)

2. Kebijakan dan Pengaturan Likuidasi Bank.

Belajar dari pengalaman pembangunan ekonomi Orde Baru yang berakhir dengan krisis, sebenarnya faktornya juga terkait dengan kebijakan pemerintahannya. Apakah ada yang salah pada kebijakan atau sudah tepat tetapi tidak konsisten dalam pelaksanaannya? Kemungkinan lain, kebijakan sudah benar tetapi pelaksanaan yang menyimpang atau kurang tanggap terhadap fenomena global dengan liberalisasi yang terlalu cepat tanpa didukung peningkatan profesionalisme. Kebijakan ekonomi Indonesia mengacu pada saran atau minimal merupakan “produk bersama” antara Pemerintah Indonesia dengan Dana Moneter Internasional (IMF). Kebijakan suku bunga tinggi merupakan titik paling kritis dan mengundang kontroversi dalam skema penyelamatan ekonomi Indonesia. Menurut seorang panelis “Kompas ke-29” kebijakan suku bunga tinggi salah besar karena selain telah menghentikan hampir seluruh kegiatan sektor riil, juga menyebabkan ambruknya sektor perbankan. Akibat kebijakan itu industri perbankan harus menanggung *negative spread* dan kredit bermasalah *non performing loan* (NPL). (Kompas, 6 Agustus 1999)

Likuidasi bank merupakan kebijakan dan upaya yang dilakukan pemerintah apabila menurut pertimbangan Bank Indonesia keadaan suatu bank dalam kesulitan dan membahayakan sistem perbankan nasional, sedangkan upaya lain belum cukup mengatasi kesulitan yang dihadapi suatu bank. Kebijakan semacam ini memang penting dijadikan dasar bagi Bank Indonesia dalam melakukan tugas pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan perbankan di Indonesia, agar tujuan dari kegiatan usaha perbankan yang diamanatkan dalam undang-undang dapat tercapai. Kalau kita perhatikan kilas balik terhadap Undang-undang Perbankan ataupun peraturan pelaksanaannya, misal Undang-undang No. 7 Tahun 1992 dengan perubahan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 dalam analisa kebijakan publik, menurut hemat saya menggunakan model inkremental yaitu berdasarkan suatu kebijakan dimana kebijakan tersebut merupakan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan pemerintah dimasa lampau dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya. (Sunggono, 1994:66)

Dapat kita lihat kebijakan lain seperti pada Peraturan Pemerintah tentang Likuidasi Bank yang semula diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1996, lalu diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999. Perubahan kebijakan yang relatif singkat ini terlihat kurang matangnya pembuatan bahkan dapat dipertanyakan konsistensi dari kebijakan pemerintah tersebut.

Dalam *Modern Behavioral Political Science* kebijakan publik dianalisa dengan cara lebih banyak mengacu pada penguraian dan penjelasan tentang sebab dan akibat pemerintah. Jadi kajian terhadap kebijakan publik melalui *Modern Behavioral Political Science* adalah berusaha menjelaskan mengenai proses tingkah laku yang ada hubungannya dengan pemerintah. Untuk kebijakan likuidasi bank disamping dapat didasarkan pada model inkremental juga dapat digunakan Model Grup dengan pertimbangan adanya interaksi antar kelompok dalam masyarakat dengan kepentingan yang berbeda, kelompok-kelompok tersebut merupakan perantara antara perorangan (individu) dengan pemerintah, dan kepentingan kelompok-kelompok tersebut tidak sama maka akan dipilih alternatif kebijakan dengan terlebih dahulu sebagai penyeimbang berbagai kepentingan itu. Kebijakan likuidasi bank dikatakan Model Kelompok, karena tampaknya pembuatan kebijakan itu dilatar belakangi oleh adanya interaksi antar kelompok, yaitu antara kelompok perbankan dengan masyarakat penyimpan dana.

Pada kelompok perbankan sendiri masih dapat dipisahkan antara Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat disatu pihak dan Bank Indonesia sebagai bank sentral dipihak lain.

Kepentingan antar kelompok itu tidak sama, baik Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat menjalankan fungsi sebagai penghimpun dan penyalur dana kepada masyarakat. Bank Indonesia menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan kepada Bank Umum dan Bank Perkreditan

Rakyat. Sedangkan masyarakat berfungsi sebagai pemberi dana dan pemakai dana ke/dari perbankan lewat prosedur yang ada di bank-bank komersial

Dari berbagai fungsi yang berbeda itu muncul kepentingan-kepentingan yang berbeda yaitu :

1. Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat kepentingannya adalah menghimpun dana masyarakat, oleh karena itu membutuhkan kepercayaan masyarakat yang hanya dapat ditumbuhkan apabila tingkat kesehatan itu baik.
2. Kepentingan Bank Sentral adalah untuk selalu menjaga agar kelompok perbankan mendapat kepercayaan dari masyarakat. Oleh karena itu untuk perlindungan kepentingan masyarakat Bank Indonesia mengawasi tingkat kesehatan bank melalui pembinaan dan pengawasan.
3. Kepentingan masyarakat adalah agar dana yang tersimpan di bank selalu dalam keadaan aman serta penyaluran kredit dari bank tidak terhambat sehingga bidang usahanya dapat berjalan lancar.

Berdasarkan kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda ini maka dicarikan satu alternatif untuk menyeimbangkan kepentingan-kepentingan tersebut yaitu agar bank tetap dapat mempertahankan kredibilitas perbankan dan agar masyarakat dapat ditumbuhkan kepercayaannya terhadap bank, maka tindakan pencabutan izin usaha,

pembubaran dan likuidasi terhadap bank-bank yang dalam kesulitan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta membahayakan sistem perbankan adalah merupakan alternatif pilihan agar semua kepentingan setidaknya seimbang.

Mengenai pengaturan likuidasi bank diatur dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah, hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan likuidasi bank dapat dilakukan dengan efisien. Pencabutan izin usaha dilakukan oleh Bank Indonesia berdasarkan ketentuan pasal 37 ayat 2 dan pasal 52 ayat 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998. Kemudian ditegaskan pula dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 bahwa pelaksanaan likuidasi bank dilakukan oleh Tim Likuidasi, berarti pula Tim berwenang mewakili dalam segala hal yang berkaitan dalam penyelesaian hak dan kewajiban bank tersebut. Pelaksanaan likuidasi bank ini wajib diselesaikan dalam jangka waktu paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak dibentuknya Tim Likuidasi.

Pencabutan izin bank ini disamping telah diatur dalam Undang-undang Perbankan maupun Peraturan Pemerintah juga diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yaitu pasal 26 yang menyebutkan bahwa Bank Indonesia memberikan dan mencabut izin usaha bank.

Peraturan-peraturan yang ada dibuat dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas pengaturan dan pengawasan bank. Bank Indonesia diberikan wewenang untuk menetapkan peraturan dan perizinan bagi kelembagaan dan kegiatan usaha bank serta mengenakan sanksi terhadap bank sesuai peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Sektor perbankan salah satu bidang yang diminati banyak orang karena pengaruh dari aktivitasnya sangat besar pada perekonomian nasional. Ia merupakan penghantar utama pelaksanaan kebijakan moneter yang ditetapkan pemerintah dalam hal ini Bank Indonesia. Melalui sektor ini pula, instrumen-instrumen moneter diarahkan untuk mempengaruhi besaran-besaran moneter, sehingga aktivitas disektor riil bisa berkembang untuk menjadikan sektor ini tangguh dan berkembang baik karena tanpa dukungan dari sektor ini, akan sulit diharapkan sektor-sektor lain berkembang baik. Dengan demikian semakin baik sektor ini, akan memberikan pengaruh terhadap perekonomian secara keseluruhan.

Dalam implementasi dukungan terhadap hal diatas banyak dikeluarkan berbagai kebijakan oleh pemerintah. Jika kita merunut kembali kebijakan-kebijakan tersebut maka tergambar sejak tahun 1983 berupa kebijakan mengenai suku bunga yang ditentukan sendiri oleh bank yang bersangkutan. Kebijakan mengenai pendirian bank dengan Paket Oktober 1988 yang sangat terkenal itu. Baru kemudian menyusul berbagai kebijakan yang lain seperti

reformasi sistem perkreditan pada Januari 1990, penerapan prinsip kehati-hatian pada Februari 1991, perbaikan landasan hukum perbankan pada Maret 1992, serta beberapa ketentuan berupa pedoman pelaksanaan hingga Peraturan Pemerintah tentang Likuidasi pada Mei 1999 yang lalu.

Tetapi beberapa permasalahan kini sedang menghadang antara lain bank bermasalah, kredit bermasalah atau dikenal dengan kredit macet dan makin besarnya kesenjangan antara dana yang berhasil dihimpun dengan volume kredit yang diluncurkan. Bank bermasalah sendiri bisa dibedakan dalam dua kategori yakni bank bermasalah non struktural dan struktural. Bank bermasalah struktural adalah bank yang seluruh aspek CAMEL nya (*Capital, Asset Quality, Managemen, Earning, Liquidity*) sudah lama bermasalah secara terus menerus, sehingga tingkat kesehatannya tergolong Tidak Sehat/Kurang Sehat dalam waktu yang relatif lama, kerugian bank telah menggerogoti modalnya (modal bank negatif), dan yang paling utama adalah bahwa pengurus bank sudah tidak mampu lagi untuk memperbaiki kinerja bank. Sedangkan bank bermasalah non struktural adalah bank yang faktor CAMEL-nya belum bermasalah, tetapi tingkat kesehatannya tergolong Tidak Sehat/Kurang Sehat namun modalnya belum negatif dan prospek penyelesaian masalah oleh pengurus masih dapat diharapkan, antara lain rencana penyelesaian kredit kepada grup terkait dengan bank.

Secara lebih rinci bank bermasalah non-struktural dapat digambarkan sebagai berikut; Kondisi tingkat kesehatan umumnya Kurang Sehat dan Tidak Sehat, namun modal belum negatif, kondisi bank terutama likuiditasnya belum parah, sehingga belum membahayakan kelangsungan hidupnya, pemilik atau pengurus bank diperkirakan mampu dan mau untuk melakukan perbaikan kembali kondisi bank sehingga telah dilakukan program penyelamatan yang jelas dan rasional serta disepakati oleh pihak-pihak terkait termasuk Bank Indonesia, kredit non lancar hanya berlangsung sementara karena pemilik dan pengurus cepat menyadarinya, upaya perbaikan bank dinilai tidak terlalu sulit dan dapat dilaksanakan dalam waktu yang tidak terlalu lama, modal bank masih positif dan pemilik mempunyai kemampuan untuk memenuhi ketentuan penyediaan modal minimum.

Sedangkan bank bermasalah struktural adalah; Tingkat kesehatannya, khususnya CAMEL tergolong Tidak Sehat dalam waktu yang cukup lama (lebih dari 9 bulan), konsentrasi pemberian kredit kepada grup usaha pihak terkait dengan bank tanpa berdasarkan azas pemberian kredit yang sehat sehingga mengakibatkan kualitas aktiva produktif memburuk, akibat buruknya kualitas aktiva produktif maka berdampak pula pada rentabilitas dan permodalan, yang pada gilirannya akan mempengaruhi kondisi likuiditas bank, pemilik atau pengurus bank pada umumnya tidak mampu, terutama dari aspek penyediaan dana untuk memperbaiki kondisi banknya, upaya perbaikan

bank relatif sulit dan lama karena membutuhkan penyediaan dana yang relatif besar serta keikutsertaan pihak-pihak lain diluar pemilik atau pengurus bank untuk memperbaiki kondisi bank.

Mengenai penyebab bank bermasalah bermacam-macam. Bisa akibat faktor intern tetapi juga faktor ekstern. Faktor intern antara lain manajemen pengelola memang kurang profesional, seperti pemberian kredit yang tidak sesuai dengan asas-asas perkreditan yang sehat, perselisihan intern, terjadi kolusi antara bankir dengan nasabah serta pengendalian yang tidak baik. Bisa jadi campur tangan pemilik yang terlalu kuat dalam pengambilan keputusan kredit akan menjadi pemicu masalah-masalah intern yang berat. Sedangkan faktor eksternal misalnya adanya rumors dimasyarakat bahwa salah satu grup usaha dan sekaligus pemegang saham mayoritas suatu bank mengalami kebangkrutan usaha sehingga menyebabkan terjadinya rush terhadap bank yang bersangkutan, lingkungan bisnis dengan persaingan ketat, dikeluarkannya peraturan pemerintah, ekonomi global, bencana alam dan sebagainya.

Dampak akibat dari bank bermasalah itupun sangat luas misalnya bank tersebut tidak boleh kliring, pencabutan izin usaha, penjualan asset, likuidasi disamping harus tetap memenuhi kewajiban-kewajibannya. Pola penyelesaian bank bermasalah selama ini adalah adanya upaya dari Bank Indonesia untuk melakukan pemeriksaan kembali bank dimaksud untuk memperoleh gambaran

mengenai luasnya permasalahan yang dihadapi, faktor-faktor yang menjadi penyebab timbulnya permasalahan serta alternatif perbaikan yang sesuai. Bersamaan dengan pemeriksaan kembali, Bank Indonesia melakukan serangkaian tindakan pembinaan dan pengawasan untuk mencegah makin parahnya kondisi bank. Dalam mengupayakan perbaikan kondisi bank, Bank Indonesia merumuskan langkah-langkah dengan melibatkan pengurus dan pemilik bank karena merekalah pihak-pihak yang bertanggungjawab dan mengetahui secara persis masalah yang dihadapi. Langkah-langkah perbaikan yang dirumuskan tersebut merupakan *action plan* yang harus dilakukan oleh pengurus dan atau pemilik bank dalam jangka waktu tertentu, dengan tujuan untuk dapat secepat mungkin memulihkan kembali kondisi bank.

Apabila penyelesaian melalui *action plan* tersebut tidak menunjukkan tanda-tanda keberhasilan sehingga dikhawatirkan kesulitan yang dihadapi bank akan membahayakan kelangsungan usahanya, maka pada tahap selanjutnya sesuai kewenangan berdasarkan pasal 37 ayat (2) Undang-undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Bank Indonesia dapat meminta bank untuk melakukan serangkaian tindakan antara lain; mewajibkan pemegang saham untuk menambah modal, meminta pemegang saham untuk mengganti dewan komisaris dan atau direksi, meminta bank untuk menghapusbukukan kredit yang macet dan memperhitungkan kerugian dengan modalnya, meminta bank untuk merger atau konsolidasi dengan bank lain dan atau bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban bank.

Apabila dianggap perlu untuk melindungi kepentingan masyarakat dari perbuatan para pengurus bank yang melakukan penyimpangan terhadap ketentuan yang berlaku, maka Bank Indonesia dapat melakukan penguasaan sementara terhadap bank. Hal ini dilakukan agar Bank Indonesia dapat lebih intensif melaksanakan penelitian terhadap berbagai permasalahan dan penyimpangan yang terjadi. Bank Indonesia dapat melakukan tindakan atau upaya penyelamatan bank termasuk mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan bank kepada investor baru, atau mengambil tindakan terhadap pihak-pihak yang melakukan penyimpangan dengan menjatuhkan sanksi administratif dan atau melaporkan kepada yang berwajib. Dalam hal kondisi bank membahayakan sistem perbankan atau setelah dilakukan berbagai upaya dan tindakan penyelamatan belum dapat mengatasi kesulitan yang dihadapi, maka Bank Indonesia akan melakukan upaya terakhir dalam penanganan bank bermasalah, yaitu melikuidasi bank tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1996 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank. Khusus bank yang *go public*, langkah penyelamatan yang akan ditempuh diberitahukan pula kepada Ketua Bapepam selaku pembina dan pengawas pasar modal.

A. KEDUDUKAN DAN PERAN BI DALAM LIKUIDASI BANK

Untuk memahami kedudukan Bank Indonesia dalam likuidasi bank kita dapat melihat Peraturan Pemerintah tentang likuidasi yang lama (Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1996) yang kita bandingkan dengan Peraturan Pemerintah tentang likuidasi yang baru (Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999) disamping Undang-undang Bank Indonesia dan Undang-undang Perbankan. Dalam Peraturan Pemerintah likuidasi yang lama (Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1996) pasal 2 ayat 1 menyebutkan apabila menurut penilaian Bank Indonesia suatu bank diperkirakan:

- a. Mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan atau
- b. Membahayakan sistem perbankan.

Bank Indonesia memberitahukan hal tersebut kepada Menteri Keuangan dengan menyebutkan indikasi permasalahan dan langkah-langkah yang akan ditempuh oleh Bank Indonesia. Lalu dijelaskan dalam pasal 2 ayat 5 bahwa dalam pencabutan izin terlebih dahulu Bank Indonesia usul kepada Menteri Keuangan apabila menurut Bank Indonesia langkah-langkah seperti penambahan modal, pengganti pengurus, menghapus bukukan kredit macet, merger dan sebagainya tidak dapat mengatasi kesulitan bank yang bersangkutan atau keadaan bank yang bersangkutan membahayakan sistem perbankan. Pasal 3 dari Peraturan Pemerintah tersebut dalam ayat 1

menegaskan pencabutan izin bank dilakukan oleh Menteri Keuangan setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia.

Dalam Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 1996 atau yang lampau terlihat sekali Bank Indonesia belum mempunyai kemandirian atau independensi, sebab kewenangan pencabutan izin ini masih dilakukan oleh Menteri Keuangan. Jadi tugas Bank Indonesia pada peraturan pemerintah yang lama tersebut bisa dikatakan sebatas penilai tetapi dari hasil penilaiannya itu Bank Indonesia tidak mempunyai kewenangan berupa keputusan pencabutan. Peran Bank Indonesia dalam peraturan pemerintah yang lama ini hanya merekomendasikan hasil pengawasannya kepada Menteri Keuangan. Dapat dikatakan disini bahwa kedudukan Bank Indonesia sangat lemah atau dengan kata lain bahwa Independensi Bank Indonesia sangat kurang.

Ketidakmandirian Bank Indonesia seperti yang tercermin pada Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 1996 tentang likuidasi juga sebagai akibat lanjutan dari Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang mencerminkan ketidakmandirian Bank Indonesia sebagai Bank Sentral. Contohnya adalah tentang pemberian dan pencabutan izin serta pengawasan perbankan. Seperti tersurat dalam pasal 16 ayat 2 pada Undang-undang No.7 Tahun 1992 bahwa "Izin usaha Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat diberikan oleh Menteri (Menteri Keuangan) setelah mendengar pertimbangan

Bank Indonesia". Tetapi pada pasal 29 ayat 1 undang-undang tersebut mengatakan bahwa "Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia". Padahal walaupun, misalnya Bank Indonesia dalam pembinaan dan pengawasannya tersebut menilai ada bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan sistem perbankan, Bank Indonesia tidak mempunyai kewenangan mencabut izin usaha bank yang bersangkutan. Demikian pula dalam pasal 37 undang-undang tersebut, kewenangan mencabut izin bank tetap pada Menteri Keuangan.

Didalam peraturan pemerintah yang baru yaitu Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1999 disebutkan pada pasal 3 ayat 2 "Apabila menurut Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi". Hal ini ditegaskan kembali pada pasal 4 Peraturan Pemerintah tersebut bahwa "Pencabutan izin usaha Bank dilakukan oleh Pimpinan Bank Indonesia.

Peraturan Pemerintah yang baru ini mulai memberikan kedudukan Bank Indonesia lebih kokoh dari sebelumnya dan hal ini berarti independensi Bank Indonesia mulai juga tampak karena Bank Indonesia berperan secara langsung dalam pencabutan izin bank. Jadi disamping memberikan penilaian

pada perbankan Bank Indonesia sekarang ini mempunyai kewenangan untuk memutuskan apakah suatu bank bisa melanjutkan usahanya atautkah harus menghentikan usahanya. Hal ini merupakan suatu langkah yang sangat maju dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah sebelumnya dimana Bank Indonesia hanya selaku rekomendator Menteri Keuangan.

Dalam peraturan perundangan yang lama Bank Indonesia memikul tugas membina dan mengawasi perbankan dan harus bertanggungjawab apabila pelaksanaan tugas itu tidak terlaksana dengan baik, tetapi tidak memiliki kekuasaan untuk menegakkannya. Namun dengan undang-undang yang baru Undang-undang No.10 Tahun 1998 independensi Bank Indonesia tampak diperkokoh seperti dalam pasal 16 ayat 1 yang menyebutkan bahwa "Setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari pimpinan Bank Indonesia, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan undang-undang tersendiri". Kemudian disebutkan pula dalam pasal 37 ayat 2b bahwa "Menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan Direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi".

Dalam Undang-undang yang baru ini sudah mulai tercermin adanya kemandirian Bank Indonesia dimana izin usaha dikeluarkan olehnya. Begitu pula dalam hal pencabutann izin, sekarang Bank Indonesia telah mempunyai kewenangan, dibandingkan dengan Undang-undang terdahulu Bank Indonesia hanya memberi rekomendasi pada Menteri Keuangan dalam hal pencabutan izin bank. Tampak kedudukan Bank Indonesia sekarang makin kokoh dan mempunyai peran sentral dalam likuidasi bank.

Perubahan Peraturan Pemerintah ataupun Undang-undang untuk sebuah kasus likuidasi bank mencerminkan betapa likuidasi telah sedemikian mendesak (*extremely urgent*). Kalaupun Peraturan Pemerintah ataupun Undang-undang harus diubah, kendati dengan substansi yang sama, hal ini mengindikasikan belum seimbangny antara kebutuhan untuk melikuidasi bank yang keropos dengan jaminan aspek legal. Pemerintah menghadapi dilema spesifik mengenai hal ini. Selain berkaitan dengan banyak kepentingan likuidasi juga dapat dipandang sebagai pembenaran eksplisit atas kekeroposan struktur dan kinerja perbankan nasional. Likuidasi bank memiliki dimensi yang strategis, kalau dipandang dari prespektif stabilisasi ekonomi. Langkah yang ditempuh dengan likuidasi bank tersebut apabila diumumkan, memang mengandung resiko *rush*. Namun, diharapkan akan berdampak positif berupa pemulihan kredibilitas otoritas moneter. Dalam jangka panjang juga diharapkan efektif dalam mempersiapkan fondasi daya saing perbankan nasional, guna menghadapi liberalisasi jasa finansial.

Saat ini Bank Indonesia sudah diberi kedudukan khusus yang independen. Independensi ini juga terkait erat dengan peran Bank Sentral dalam mengatur dan mengawasi industri perbankan yang *prudent* dan *sound* (selaras). Hal ini diperkuat dengan Undang-undang Bank Sentral yang baru (UU No. 23 Tahun 1999) yang dalam penjelasannya menyebutkan bahwa “Kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen berada diluar pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Bank Indonesia juga mempunyai kewenangan mengatur atau membuat/menerbitkan peraturan yang merupakan kewenangan Undang-undang dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara yang independen dapat menerbitkan peraturan dengan disertai kemungkinan pemberian sanksi administratif”.

Dalam Undang-undang Bank Sentral yang baru ini juga memberi kewenangan pada Bank Indonesia menetapkan peraturan dan perizinan bagi kelembagaan dan kegiatan usaha bank serta mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, kalau toh harus melikuidasi bank sekarangpun tidak perlu meminta izin dari pemerintah. Sudah bukan rahasia umum lagi kalau dahulu Bank Indonesia, kadang-kadang berbicara dan bertindak melawan hati nurani.

Namun agar independensi yang diberikan Bank Indonesia dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab, kepada Bank Indonesia dituntut untuk transparan dan terbuka bagi pengawasan oleh masyarakat. Transparansi tersebut dilakukan dengan cara menyampaikan rencana kebijakan untuk tahun yang akan datang dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan moneter untuk tahun sebelumnya serta perkembangan kondisi ekonomi, keuangan dan perbankan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini bisa disampaikan kepada masyarakat secara terbuka dan berkala mengenai perkembangan ekonomi, moneter dan perbankan.

Dengan telah berlakunya Undang-undang No.23 Tahun 1999 terdapat banyak perubahan yang bersifat fundamental yang sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Dalam Undang-undang ini Bank Indonesia adalah lembaga negara independen dan bebas dari campur tangan pemerintah. Sebagai lembaga independen Bank Indonesia melaksanakan tugas dengan mandiri dan untuk menjamin independensi tersebut maka kedudukan dari Bank Indonesia berada diluar pemerintahan. Namun, independensi tersebut perlu didukung suatu peraturan yang dapat melindungi kemandiriannya sehingga perlu juga perubahan terhadap pasal yang memberikan peluang intervensi seperti pasal 41 ayat 5 mengenai masa jabatan dewan gubernur. Disana disebutkan masa jabatan Dewan Gubernur hanya 5 tahun, hal ini jauh sekali dengan *Board of Governors* Bank Sentral Amerika yang mempunyai

masa jabatan 14 tahun. Panjangnya masa jabatan *Board of Governors* tersebut dimaksudkan supaya pemerintah tidak begitu saja dapat mengintervensi Bank Sentral Untuk itu diharapkan adanya masa jabatan yang lebih lama Dewan Gubernur Bank Indonesia supaya pemerintah tidak begitu saja mengganti Dewan Gubernur hanya karena pandangan politik yang berbeda. Selain itu dalam melaksanakan independensinya Bank Indonesia dituntut untuk lebih bertanggungjawab serta memenuhi prinsip-prinsip akuntabilitas publik dan transparansi yang memungkinkan adanya pengawasan oleh semua pihak yang berkepentingan antara lain Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pengawas Keuangan. Dengan adanya semangat independensi, Bank Indonesia diharapkan dapat menetapkan kebijakan untuk perbaikan perekonomian tanpa ada campur tangan dari pihak lain.

Sedangkan dalam likuidasi bank itu sendiri Bank Indonesia punya peran yang tidak sedikit. Antara lain apabila Rapat Umum Pemegang Saham tidak dapat diselenggarakan atau diselenggarakan namun tidak berhasil memutuskan pembubaran badan hukum bank dan pembentukan tim likuidasi, Direksi Bank Indonesia meminta kepada pengadilan untuk mengeluarkan penetapan yang memuat; pembubaran badan hukum bank, penunjukan tim likuidasi dengan susunan dan nama-nama anggota yang diusulkan oleh Bank Indonesia, permintaan penetapan pengadilan disertai dengan susunan dan nama calon anggota tim likuidasi. Hal ini berarti secara otomatis Bank Indonesia melakukan pengawasan atas pelaksanaan pembubaran badan hukum

dan likuidasi bank. Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud diatas berupa pengawasan langsung dan tidak langsung yang dilakukan dengan meneliti laporan yang disampaikan oleh tim likuidasi maupun melakukan pengawasan langsung atas pelaksanaan likuidasi bank.

Peranan Bank Indonesia dalam likuidasi bank secara umum memiliki tugas untuk mengawasi Bank Dalam Likuidasi dan melaksanakan pemeriksaan Bank Dalam Likuidasi. Disamping itu setelah dikeluarkannya Undang-undang No.10 Tahun 1998 Bank Indonesia berkewenangan untuk melikuidasi bank secara langsung tanpa melalui atau merekomendasikan ke Menteri Keuangan. Dengan demikian, dalam upaya untuk mengawasi dan melaksanakan pemeriksaan, Bank Indonesia dapat bersikap lebih tegas dalam melakukan pengawasan tanpa adanya intervensi dari pihak-pihak lain dengan pelaksanaan *law inforcement* yang diikuti dengan penerapan sanksi berkaitan dengan pembiasaan bank. Selain sanksi tersebut, Bank Indonesia juga berwenang menetapkan sanksi pidana dan melakukan investigasi terhadap dugaan penyimpangan yang ditemukan dari hasil pengawasan dan pemeriksaan Bank Dalam Likuidasi.

Sementara itu, pengawasan terhadap perbankan oleh Bank Indonesia juga belum sepenuhnya efektif. Meskipun langkah penyempurnaan dibidang pengawasan bank dilakukan secara berkesinambungan, namun dalam pelaksanaannya dihadapkan berbagai kendala antara lain tidak seimbang

jumlah pengawas dibanding jumlah bank. Disamping itu Bank Indonesia seringkali dihadapkan pada dilema antara menegakkan ketentuan secara ketat (*law enforcement*) dan kekhawatiran hancurnya sistem perbankan mengingat tindakan yang dikenakan terhadap suatu bank akan mengakibatkan *contagion effect*.

Namun, disadari pula bahwa pengawasan bank-bank oleh otoritas pengawas bank dapat menjadi salah satu penyebab terjadinya bank mismanagement yang pada gilirannya dapat menimbulkan bank rusak. Kasus kegagalan bank di Indonesia menunjukkan bahwa pada umumnya disebabkan oleh campur tangan pemilik bank dalam operasional bank, kejahatan bank yang dilakukan pemilik bank dalam operasi bank, ataupun kejahatan yang dilakukan oleh pengurus bank, disamping dampak krisis keuangan yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997.

Dalam hubungan inilah Bank Indonesia didorong untuk dapat lebih mandiri, sehingga tidak lagi menjadi bagian dari eksekutif, tetapi menjadi suatu lembaga negara yang mandiri bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Bank Indonesia tidak dapat lagi dituntut untuk mengikuti kehendak pemerintah untuk mengikuti kehendak pemerintah untuk melakukan sesuatu yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenangnya, dan dapat dengan bebas menyatakan pendapat dalam hal-hal tertentu dapat berbeda dengan keinginan Pemerintah. Walaupun

core function Bank Indonesia tidak berubah, namun paradigma yang digunakan terdapat perubahan, terutama untuk tugas-tugasnya yang berkaitan dengan perbankan. Bank Indonesia tetap berkewajiban untuk mendorong terbentuknya sistem perbankan yang kokoh dan sehat, tetapi paradigma yang digunakan tidak sama. Kalau semula bank mudah didirikan dan sulit untuk dilikuidasi atau dibubarkan, namun dewasa ini berubah menjadi sulit untuk didirikan tetapi mudah keluar dari gelanggang percaturan perbankan. Disamping itu kemungkinan bank asing dan atau unsur asing untuk ikut serta didalam pemilikan dan manajemen bank di Indonesia relatif lebih terbuka.

B. LANDASAN DASAR PENGLIKUIDASIAN BANK

Sebagaimana diketahui, perbankan Indonesia telah mengalami krisis yang berat sejak pertengahan tahun 1997. Melemahnya nilai tukar rupiah yang berkepanjangan telah menimbulkan kesulitan likuiditas yang sangat besar. Depresiasi rupiah yang kemudian diikuti oleh kenaikan suku bunga sebagai konsekwensi upaya menstabilkan harga dan nilai tukar rupiah telah memperburuk kinerja debitur sehingga kredit bermasalah semakin menumpuk. Bank-bank terpaksa menanggung *negative spread* sebagai akibat peningkatan suku bunga dana (*borrowing rate*) yang lebih cepat dibanding peningkatan suku bunga pinjaman (*lending rate*). Situasi tersebut telah menggerogoti permodalan bank sebagai hampir semua bank mengalami kekurangan modal (*under capitalized*). Sebagai fungsi intermediasi bank mengalami hambatan karena bank-bank cenderung menanamkan dananya pada SBI daripada ke sektor riil yang dipandang mengandung resiko kredit lebih tinggi. Situasi tersebut kemudian diperberat oleh lemahnya kualitas manajemen bank, konsentrasi kredit dan intervensi pemilik yang berlebihan serta transparansi yang belum memadai.

Dengan demikian hanya ada satu kemungkinan dari kondisi diatas yaitu penutupan bank yang memang tidak mungkin lagi dipertahankan, dan diharapkan bank yang tinggal adalah yang berpotensi untuk dibina dan

dikembangkan sehingga mampu bersaing diarena persaingan yang lebih berat. Dengan adanya penutupan ini, lembaga otoritas pengawas bank tidak lagi disibukkan untuk melakukan upaya penyehatan yang tidak kunjung selesai, apalagi didalam suasana yang kurang mendukung untuk itu, pengaturan dibidang likuidasi bank hendaknya tetap mengacu kepada pola pengaturan kearah pelaksanaan asas-asas perbankan yang ada, yang dilaksanakan secara konsisten dan konsekwen.

Tanggal 13 Maret 1999 merupakan tonggak sejarah yang penting dalam rangkaian upaya pemerintah menata ulang Perbankan Nasional, yang nyaris tak terkendali sejak deregulasi perbankan 1988. Sebagaimana dimaklumi pada November 1997 Pemerintah telah melikuidasi 16 buah bank dan membekukan operasi serta melakukan *take over* berturut-turut 10 dan 4 bank pada bulan April dan Agustus 1998. Terakhir pada tanggal 13 Maret 1999, Pemerintah kembali melikuidasi 38 bank, melakukan *take over* atas 7 bank serta merekapitalisasi 9 bank. (Masyud Ali, 1999:13)

Tindakan penglikuidasian bank seperti data diatas bukan tanpa dasar, sebab sebelum Bank Indonesia melakukan tindakan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Perbankan khususnya pasal 37, Bank Indonesia terlebih dahulu melakukan beberapa penilaian terhadap tingkat kesehatan bank. Penilaian ini antara lain meliputi permodalan, kualitas aktiva produktif, manajemen, rentabilitas dan likuiditas.

Dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 26/23/KEP/DIR tanggal 29 Mei 1993 tentang Tatacara Penilaian Kesehatan Bank, disebutkan bahwa tingkat kesehatan bank pada dasarnya dinilai dengan pendekatan kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi dan perkembangan suatu bank . Pendekatan kualitatif tersebut dilakukan dengan mengadakan penilaian terhadap faktor-faktor penilaian tingkat kesehatan yang meliputi permodalan, kualitas aktiva produktif , manajemen, rentabilitas dan likuiditas. Pendekatan kualitatif diperlukan karena masing-masing faktor tersebut mengandung berbagai aspek yang saling berkaita antara satu dengan yang lain.

Pelaksanaan penilaian tingkat kesehatan terhadap faktor-faktor tersebut diatas, pada tahap pertama dilakukan dengan cara mengkuantifikasikan komponen-komponen yang termasuk dalam masing-masing faktor. Atas dasar kuantifikasi komponen-komponen tersebut dilakukan penilaian lebih lanjut dengan informasi dan aspek-aspek lain yang secara materiil berpengaruh terhadap kondisi dan perkembangan masing-masing faktor. Sesuai dengan pasal 3 ayat Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 26/23/KEP/DIR, maka kuantifikasi penilaian kesehatan bank dilakukan dengan menggunakan sistem kredit dengan memberikan nilai kredit 0 sampai dengan 100 bagi masing-masing faktor dan komponennya.

a. Bobot penilaian faktor dan komponen dalam rangka kuantifikasi.

Dalam melakukan kuantifikasi, faktor dan komponen diberikan bobot sesuai dengan besarnya pengaruh terhadap kesehatan bank. Faktor dan komponen beserta bobotnya masing-masing ditetapkan sebagai berikut:

<u>Faktor yang dinilai</u>	<u>Komponen</u>	<u>Bobot</u>
1) Permodalan	Rasio permodalan terhadap aktiva tertimbang menurut resiko	25%
2) Kualitas aktiva produktif	a. rasio aktiva produktif yang diklasifikasikan terhadap aktiva produktif	25%
	b. rasio penyisihan penghapusan aktiva produktif yang diklasifikasikan	5%
3) Manajemen	a. manajemen permodalan	2,5%
	b. manajemen aktiva	5,0%
	c. manajemen umum	12,5%
	d. manajemen rentabilitas	2,5%
	e. manajemen likuiditas	2,5%
4) Rentabilitas	a. rasio laba terhadap total aset	10%
	b. rasio bahan operasional terhadap pendapatan operasional	5%
5) Likuiditas	Rasio kredit yang diberikan terhadap dana yang diterima	10%

b. Cara penilaian

Pedoman kuantifikasi setiap faktor dan komponen tersebut adalah sebagai berikut :

1) Penilaian permodalan

Penilaian terhadap permodalan didasarkan pada kewajiban penyediaan modal minimum bank sebagaimana ditetapkan dalam Surat Edaran Bank Indonesia No.26/2/BPPP tanggal 29 Mei 1993 perihal kewajiban penyediaan modal minimum bank. Cara penilaiannya adalah:

- Untuk rasio modal 0% atau negatif diberi nilai kredit 1
- Untuk setiap kenaikan 0,1% mulai dari 0% nilai kredit ditambah 1 dengan maksimum 100

2) Penilaian kualitas aktiva produktif

Penilaian terhadap kualitas aktiva produktif yang dikuantifikasikan didasarkan pada dua rasio yaitu:

- Rasio aktiva produktif yang diklasifikasikan terhadap aktiva produktif. Perhitungan rasio tersebut dilakukan dengan cara :

Untuk rasio 22,50% atau lebih diberi nilai kredit 0

Untuk setiap penurunan 0,15% mulai dari 22,50% nilai kredit ditambah 1 dengan maksimum 100

Dalam hubungan dengan rasio ini dapat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan aktiva produktif yang diklasifikasikan adalah:

50% dari aktiva produktif yang digolongkan kurang lancar.

75% dari aktiva produktif yang digolongkan macet.

- Rasio penyisihan penghapusan aktiva produktif terhadap aktiva produktif yang diklasifikasikan. Perhitungan rasio tersebut dilakukan dengan cara :

Untuk rasio 0 (tidak memiliki penyisihan) diberi nilai kredit 0

Untuk setiap kenaikan 1% mulai dari 0% nilai kredit ditambah 1,5 dengan maksimum 100.

Pengertian dan cara penggolongan aktiva produktif yang digunakan dalam penghitungan rasio tersebut diatas didasarkan pada Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/4/BPPP tanggal 29 Mei 1993 perihal Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif.

3) Penilaian manajemen

- a) Penilaian kuantitatif terhadap manajemen mencakup beberapa komponen yaitu manajemen kualitas aktiva, manajemen umum, manajemen rentabilitas dan manajemen likuiditas.
- b) Perhitungan nilai kredit didasarkan pada penilaian jawaban pertanyaan dari komponen manajemen bank yang secara keseluruhan berjumlah 125. Selanjutnya dilakukan kuantifikasi dengan cara pemberian nilai kredit sebesar 0,8 untuk setiap aspek yang dinilai positif.

4) Penilaian rentabilitas

Penilaian kuantitatif terhadap rentabilitas didasarkan pada dua rasio, yaitu:

a) Rasio laba sebelum pajak dalam 12 bulan terakhir terhadap rata-rata volume usaha dalam periode yang sama. Cara perhitungan nilai kredit dilakukan sebagai berikut :

- Untuk rasio 0% atau negatif diberi nilai kredit 0
- Untuk setiap kenaikan 0,015% mulai dari 0% nilai kredit ditambah 1 dengan maksimum 100.

b) Rasio beban operasional terhadap pendapatan operasional dalam periode yang sama. Cara perhitungan nilai kreditnya dilakukan sebagai berikut:

- Untuk rasio 100% atau lebih diberi nilai kredit 0
- Untuk setiap penurunan sebesar 0,08% mulai dari 100% , nilai kredit ditambah 1 dengan maksimum 100.

Perlu ditambahkan bahwa pendapatan dan beban operasional serta laba dihitung selama 12 bulan terakhir dan rata-rata volume usaha dihitung berdasarkan penjumlahan volume usaha selama 12 bulan terakhir dibagi 12.

5) Penilaian likuiditas

Penilaian kuantitatif terhadap likuiditas adalah rasio antara kredit terhadap dana yang diterima oleh bank. Termasuk pengertian dana yang diterima adalah :

- a) Deposito dan tabungan masyarakat
- b) Pinjaman bukan dari bank yang berjangka waktu lebih dari 3 bulan tidak termasuk pinjaman subordinasi.

c) Deposito dan pinjaman dari bank lain yang berjangka waktu lebih dari 3 bulan

d) Modal inti

e) Modal pinjaman (sebelumnya disebut modal kuasi)

Cara perhitungan kreditnya dilakukan sebagai berikut :

Untuk rasio 110% atau lebih diberi nilai kredit 0

Untuk rasio dibawah 110% diberi nilai kredit 100

Pada tahap penilaian yang dikuantifikasikan, dipilih faktor. Namun demikian tidak berarti bahwa komponen-komponen lain yang lazim digunakan dalam analisa keuangan seperti analisa trend dan analisa vertikal tidak digunakan dalam melakukan penilaian. Oleh karena itu, hasil kuantifikasi dari faktor-faktor tersebut perlu dianalisa dan diuji lebih lanjut dengan komponen-komponen lain sehingga apabila terdapat inkonsistensi perlu dilakukan judgement.

6) Hasil penilaian faktor yang dikuantifikasikan

Nilai kredit hasil penilaian kuantitatif terhadap lima faktor beserta komponennya tersebut dijumlahkan , sehingga akan diperoleh hasil penilaian faktor yang dikuantifikasikan . Selanjutnya nilai kredit tersebut dapat dikurangi dengan nilai kredit yang berasal dari pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang sanksinya dikaitkan dengan penilaian tingkat kesehatan bank.

c. Pelaksanaan ketentuan yang mempengaruhi hasil penilaian.

Dalam ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) telah ditetapkan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan tersebut akan dikenakan sanksi yang dapat mempengaruhi tingkat kesehatan . Sehubungan dengan itu pelanggaran BMPK dihitung atas dasar masing-masing jenis BMPK, yaitu pelanggaran BMPK yang diberikan kepada peminjam, kelompok peminjam dan pihak-pihak yang terkait dengan bank. Berdasarkan pelanggaran tersebut ditetapkan besarnya pengurangan kredit sebagai berikut :

Apabila terjadi pelanggaran BMPK, tanpa melihat besarnya maupun jenisnya, nilai kredit dikurangi 5.

Untuk setiap 1% pelanggaran BMPK, tanpa nilai kredit dikurangi lagi dengan 0,05 dengan maksimum 100.

d. Hasil penilaian kuantitatif.

Sesuai dengan penggolongan predikat tingkat kesehatan bank dan cara penilaian yang telah dilakukan, maka berdasarkan nilai kredit secara keseluruhan ditetapkan empat golongan tingkat kesehatan bank atas dasar penilaian kuantitatif sebagai berikut :

PENGGOLONGAN PENILAIAN TINGKAT KESEHATAN BANK

Nilai Kredit	Predikat
81 – 100	Sehat
66 – 81	Cukup Sehat
51 – 66	Kurang Sehat
0 – 51	Tidak Sehat

(Widjanarto, 1993:107)

Setelah diadakan pemeriksaan atas kebenaran dan kelengkapan laporan serta dianggap telah memenuhi syarat, maka Bank Indonesia mengadakan analisa terhadap perkembangan bank tersebut. Analisa dapat meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Analisa neraca dari laba rugi bank.

Bank Indonesia mengadakan analisa terhadap perkembangan laba rugi bank. Apakah bank mengalami penurunan atau peningkatan atas rugi laba pada waktu pemeriksaan dibandingkan dengan laba rugi hasil sebelumnya. Disamping itu pula dilihat apakah laba rugi tersebut sesuai dengan perkiraan atau tidak. Perkiraan laba rugi ini dilihat dari hasil pemeriksaan yang telah dilakukan sebelumnya.

2. Analisa *cash ratio*.

Bank Indonesia menganalisa *cash ratio* yang ada pada bank dari hasil pemeriksaan yang dilakukan. Apakah *cash ratio* tersebut telah sesuai dengan yang digariskan Bank Indonesia atau belum. Hal ini menjadi pertimbangan dalam pemberian penilaian kesehatan bank tersebut.

3. Analisa *Capital Adequacy Ratio*.

Bank Indonesia akan menganalisa perbandingan antara modal sendiri yang tersedia dengan jumlah kebutuhan modal yaitu kecukupan untuk menjamin resiko yang timbul dari penanaman dana. Dari analisa ini Bank Indonesia akan mengetahui keadaan likuiditas bank tersebut. Apakah bank tersedia dana yang cukup atau tidak untuk memenuhi kewajiban pada pihak ketiga pada waktu penarikan dana milik pihak ketiga.

4. Analisa Aktiva Produktif.

Bank Indonesia akan menganalisa semua aktiva produktif pada bank tersebut yaitu semua aktiva baik dalam rupiah maupun dalam valuta asing yang dimiliki oleh bank dengan maksud untuk dapat menghasilkan penghasilan bagi bank tersebut. Termasuk didalamnya pinjaman yang diberikan, wesel promes yang dibeli atau diskonto, efek-efek surat berharga deposito dan sertifikat deposito pada bank-bank lain dan penyertaan pada perusahaan lain. Dari semua aktiva produktif diatas Bank Indonesia menganalisa apakah aktiva tersebut digolongkan lancar, kurang lancar, diragukan atau macet.

5. Analisa SPDBI (Sistem Pemantauan Dini Bank Indonesia)

Analisa dengan menggunakan mekanisme pemantauan dini yang diarahkan untuk:

- a) Memantau tingkat resiko suatu bank
- b) Memantau potensial problem yang mungkin timbul
- c) Menilai kondisi internal dan eksternal terhadap arah kegiatan, pertumbuhan serta prospek suatu bank.

Dengan menggunakan analisa tersebut, diharapkan para analis atau pengawas dapat menarik kesimpulan yang obyektif mengenai kondisi keuangan dan manajemen dari bank yang diawasi.

Setelah diadakan analisa seperti tersebut dihalaman terdahulu, maka diadakan penilaian tingkat kesehatan bank secara bulanan sesuai dengan waktu diadakan pemeriksaan. Hasil penilaian tingkat kesehatan bank kemudian diberitahukan kepada bank yang bersangkutan. Dari hasil pemeriksaan yang dilakukan dan diketahui tingkat kesehatannya, maka Bank Indonesia membuat surat pembinaan. Surat pembinaan tersebut dapat berupa saran-saran perbaikan untuk dikerjakan oleh bank yang bersangkutan dan beberapa hal yang dianggap perlu oleh Bank Indonesia untuk dikerjakan oleh bank tersebut. Apabila Bank Indonesia melihat masalah-masalah yang membahayakan pada waktu diadakan pemeriksaan, maka Bank Indonesia mengadakan diskusi dengan bank tersebut untuk diambil langkah-langkah

perbaikan dan pemecahan masalahnya. Dalam diskusi ini Bank Indonesia memberikan saran-saran untuk dikerjakan oleh bank tersebut guna mengatasi permasalahan yang ada.

Dalam hal terdapat masalah dikantor cabang suatu bank maka penyelesaiannya perlu dikantor pusat, kantor cabang Bank Indonesia menyerahkan masalah tersebut kepada kantor pusat Bank Indonesia untuk mengambil langkah-langkah perbaikan dan penyelesaian.

Saat ini pemerintah mengambil kebijakan untuk membangun kembali sistem perbankan yang sehat melalui program peningkatan permodalan bank. Bank Indonesia dan perusahaan akunting internasional menilai kemungkinan penyelamatan kredit non lancar (*non performing loan*) dan permodalan bank-bank tersebut. Berdasarkan hasil penilaian bank-bank dapat pula digolongkan menjadi tiga kategori, yaitu kategori A (CAR sama dengan atau lebih besar dari 4%), kategori B (CAR lebih kecil dari 4% sampai dengan minus 25%) dan kategori C (CAR lebih kecil dari minus 25%).

Bank Kategori A.

Bank-bank yang masuk kategori A tidak diikuti sertakan dalam program rekapitalisasi, namun tetap diwajibkan untuk menyusun rencana bisnis dengan sasaran utama mencapai CAR minimal 8% pada tahun 2001.

Rencana bisnis tersebut akan dievaluasi oleh Bank Indonesia dengan bantuan konsultan untuk mendeteksi kelemahan-kelemahan bank termasuk rencana penyelesaian permasalahan/penyimpangan yang masih ada seperti pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit, ketentuan PDN dan perbaikan kualitas aktiva produktif serta prospek bisnisnya dimasa yang akan datang (sampai dengan tahun 2001). Berdasarkan hasil pembahasan rencana bisnis tersebut maka akan segera dapat ditetapkan kebijakan umum yang akan ditempuh terhadap bank-bank kategori A tersebut. Selanjutnya bank-bank tersebut akan dikelompokkan atas dasar langkah yang diambil.

Bank Kategori B.

Bank-bank yang masuk kategori B mempunyai dua pilihan yaitu (1) memenuhi kekurangan modal untuk mencapai CAR 4% sehingga masuk kategori A dan tidak diikutsertakan dalam program rekapitalisasi, atau (2) tidak memenuhi kekurangan modal untuk mencapai 4% dan harus dievaluasi serta memenuhi kriteria tertentu agar dapat diikutsertakan dalam program rekapitalisasi.

Berdasarkan evaluasi yang dilakukan, maka secara keseluruhan bank-bank kategori B dapat diikutsertakan dalam program rekapitalisasi apabila dapat memenuhi kriteria sebagai berikut :

- 1) Memenuhi "*fit and proper test*" yaitu suatu pengujian atau kompetensi dan integritas dari pemilik dan pengurus bank.

- 2) Dapat memenuhi 20% dari kekurangan modal untuk mencapai CAR 4% pada awal program rekapitalisasi.
- 3) Tidak melanggar ketentuan atau dinilai mampu menyelesaikan pelanggaran ketentuan kehati-hatian seperti Batas Maksimum Pemberian Kredit dan Posisi Devisa Netto (PDN).
- 4) Dinilai mampu mencapai CAR 8% pada tahun 2001
- 5) Dinilai mampu dalam jangka panjang beroperasi secara menguntungkan.

Sedangkan kriteria tambahan dapat berupa:

- 1) Mempunyai rencana yang konkret untuk memperoleh kualitas aktiva produktifnya.
- 2) Mempunyai rencana yang konkret untuk mengembangkan usahanya.
- 3) Selama lima tahun terakhir bank dalam kondisi sehat dengan rata-rata nilai CAMEL 81.

Bank Kategori C

Bagi bank kategori C terdapat 3 pilihan, yaitu:

- 1) Memenuhi kekurangan modal untuk mencapai CAR 4% sehingga masuk kategori A dan tidak perlu ikut program rekapitalisasi.

UPT-FUSTAK-UNDIP

- 2) Melakukan setoran modal untuk mencapai CAR bank kategori B sehingga diikutsertakan dalam seleksi program rekapitalisasi, atau
- 3) Tidak melakukan upaya apapun sehingga dipertimbangkan untuk dibekukan operasinya.

Dengan uraian mengenai penilaian terhadap perbankan oleh Bank Indonesia maka tampak jelas, jika bank sudah mencapai modal negatif dalam skala yang besar, maka peluang untuk menolongnya sudah semakin tertutup. Bagi bank-bank kategori ini, jika masih dipaksakan juga untuk dipertahankan hidup maka ongkosnya sangat mahal.

Modal mereka akan semakin terkuras oleh kombinasi antara *negative spread* (suku bunga tabungan lebih tinggi dari suku bunga kredit, sehingga bank harus nombok kepada nasabah). Disini terdapat dua pilihan, mau dilikuidasi atau dipertahankan hidup dengan menanggung biaya-biaya yang harus dibayar. Kedua-duanya pilihan yang sulit dan mahal. Namun pilihan likuidasi dianggap lebih baik karena bisa menjadi cara untuk menghentikan permasalahan agar tidak semakin panjang. Faktor plus lain dari kebijakan ini adalah dapat mengangkat citra Pemerintah sebagai pemegang regulasi yang tegas dan berwibawa.

Tindakan likuidasi bank-bank selalu menimbulkan kontroversi, termasuk terakhir dilakukan pemerintah terhadap 38 bank (13 Maret 1999). Sejak semula sudah dapat diduga kuat, bahwa proses *due diligence* dan *fit and proper test* menuju keputusan likuidasi, pasti amat berliku-liku dan sulit. Pada saat *due diligence* misalnya, bisa diduga diwarnai banyak protes pihak pemilik mengenai obyektivitasnya. Adu argumentasi yang sengit antara auditor dengan pihak bank dalam pemberian penilaian terhadap kinerja bank. Disatu pihak, auditor pasti akan memilih bersikap konservatif dan hati-hati, sehingga cenderung memberi penilaian rendah (pemilik bank akan menyebutnya sebagai *mark down*). Sementara dipihak lain, pemilik bank pasti cenderung menggelembungkan sikap optimistik dan progresif, sehingga memberikan penilaian tinggi terhadap kinerja dan aset banknya (auditor pasti menyebutnya sebagai *mark up*).

Tarik menarik antara kubu *mark up* dan *mark down* ini pasti berlangsung seru dan a lot. Apalagi jika perolehan terjadi diwilayah abu-abu. Yang saya maksud dengan wilayah abu-abu adalah bank-bank kategori C yang memiliki CAR (Capital Adequacy Ratio) antara minus 25 persen hingga minus 100 persen. Jika CAR-nya jauh lebih jelek daripada minus 100 persen, keputusannya lebih mudah karena mereka dipastikan harus dilikuidasi.

Tindakan likuidasi merupakan hal yang penuh pertimbangan dari berbagai penilaian sehingga tidak dapat begitu saja dilakukan. Berdasarkan

pada landasan-landasan penilaian yang telah disepakati seperti pada uraian-uraian terdahulu barulah kemudian dilaksanakan tindakan seperti pada pasal 3 Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 1999 :

Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan agar:

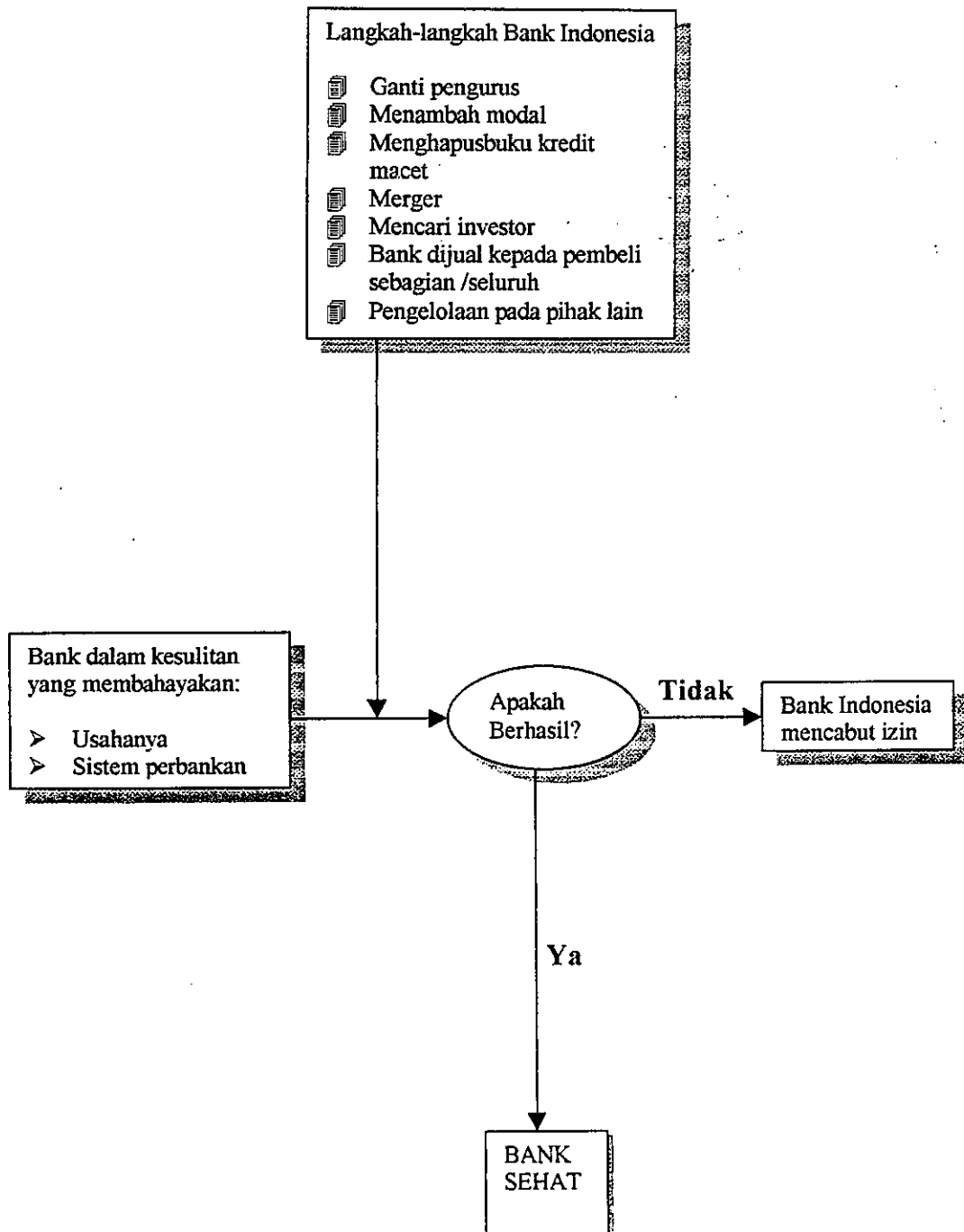
- a. Pemegang saham menambah modal
- b. Pemegang saham mengganti dewan komisaris dan atau direksi bank
- c. Bank menghapusbukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah yang macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya.
- d. Bank melakukan merger atau konsolidasi
- e. Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban
- f. Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank
- g. Bank menjual sebagian atau seluruh harta dan atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.

Apabila menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi. Dalam hal direksi bank tidak menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang

Saham, Pimpinan Bank Indonesia meminta kepada pengadilan untuk mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran badan hukum bank, penunjukkan tim likuidasi, dan perintah pelaksanaan likuidasi sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Keputusan diatas diambil berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap bank dimana telah diketahui bahwa kondisi likuiditasnya memburuk, dengan CAR yang semakin memburuk, kondisi kesehatan bank selama 12 bulan terakhir cenderung memburuk, dan pengurus tidak berhasil memperbaiki kondisi kesehatan misal dengan tidak adanya penambahan modal lalu tidak ada yang bersedia mengalihkan ataupun membeli saham bank tersebut.

PROSES PENCABUTAN IZIN USAHA BANK



Sumber Bank Indonesia Pusat Jakarta

Kalau kita cermati mengenai perbankan yang diputuskan oleh Bank Indonesia untuk dilikuidasi, sudah melalui berbagai aspek pertimbangan yang telah diadakan penilaian baik dari kuantitanya maupun kualitasnya. Sehingga apabila mendapatkan nilai yang tidak memenuhi standar misalnya tidak sehat dan tanpa adanya usaha perbaikan pemilik atau pengelolanya maka tidak dapat dihindarkan dikenai keputusan pencabutan. Pada kenyataannya dilapangan yang dilikuidasi adalah bank-bank yang sudah sangat parah hal ini terungkap dari hasil wawancara baik pejabat Bank Indonesia atau dengan salah satu tim likuidasi Bank Harapan Sentosa. Dalam keterangan yang didapat dari pejabat Bank Indonesia penilaian tidak sehat tersebut selama 12 bulan sehingga suatu bank dilikuidasi. Ditambah lagi keterangan dari tim likuidasi Bank Harapan Sentosa yang memberikan informasi bahwa aset-aset yang dieksekusi sebagai jaminan kredit tidak sebanding dengan nilai kreditnya (adanya *mark up*).

Kasus Bank Harapan Sentosa (BHS) ini dapat dijadikan sampel pada kasus yang lain. Bank Harapan Sentosa mempunyai kewajiban total yang harus diselesaikan tim likuidasi bank ini Rp. 3,959 triliun. Padahal aset tak bergerak berupa gedung dan aset jaminan bank terlikuidasi ini hanya Rp.0,904 triliun, artinya Bank Harapan Sentosa minta kewajiban sekitar Rp.3,018 triliun. Contoh *mark up* yang dilakukan Bank Harapan Sentosa adalah kasus sebuah proyek properti di Tangerang, Jawa Barat. Tanah seluas

400 ha (hektare) itu dijaminkan Hendra Rahardja senilai Rp. 400 miliar. Tapi setelah dilakukan investigasi oleh tim likuidasi, nilai harga tanah hanya Rp. 40 miliar. Status tanah itupun sebagian besar berupa girik. Hal yang sama dilakukan Hendar di Surabaya, Jawa Timur. Tanah seluas satu hektar dinilai pemilik sebesar Rp. 45 miliar tetapi ketika diinvestigasi tim likuidasi, ternyata tanah tersebut masih bersengketa. Sehingga, ketika tim likuidasi akan menjual tanah tersebut, nilainya menjadi nol alias tidak dapat dihargai sama sekali. (Infobank; September 1999)

Hal diatas salah satu contoh betapa parahnya kondisi perbankan kita sehingga Bank Indonesia selaku pengawas sudah barang tentu mengalami kesulitan demikian pula yang dihadapi tim likuidasi yang bertugas menyelesaikan bank-bank terlikuidasi.

C. ANTISIPASI EFEK DOMINO DALAM LIKUIDASI BANK

Sejak diberlakukannya Undang-undang Perbankan 1992, dalam sejarah perbankan nasional Bank Summa milik keluarga Wiliam Soeryadjaya adalah Bank Umum pertama yang izin operasinya dicabut oleh pemerintah, tepatnya pada Desember 1992. Dalam jarak waktu yang tidak terlalu lama, kurang lebih lima tahun kemudian pemerintah membubarkan 16 bank yang lain, tepatnya pada November 1997. Enambelas bank tersebut antara lain; Bank Andromeda, Anrico Bank, Astria Raya Bank, Bank Citrahasta Dharmamanunggal, Bank Dwipa Semesta, Bank Guna Internasional, Bank Harapan Sentosa, Bank Industri, Bank Jakarta, Bank Kosagraha Semesta, Bank Mataram Dhanarta, Bank Pasific, Bank Pinaesaan, Bank Umum Majapahit Jaya, South East Asia Bank, Sejahtera Bank Umum. Ternyata tindakan penutupan bank ini belum berhenti sampai pada 16 bank itu saja, tetapi berlanjut sampai tahun 1999, tidak tanggung-tanggung 38 bank dilikuidasi oleh pemerintah. Bank-bank tersebut antara lain; Bank Aken. Bank Sahid Gajah Perkasa, Bank Putra Surya Perkasa, Bank Namura Internusa, Bank Dana Asia, Bank Budi Internasional, Bank Yakin Makmur, Bank Danahutama, Bank Orient, Bank Papan Sejahtera, Bank Pesona Kriya Dana, Bank Tata, Bank Intan, Bank Asia Pasific, Bank Sewu Internasional, Bank Hastin Internasional, Bank Indonesia Raya, Bank Umum Servitia, Bank Dharmala, Bank Mashill Utama, Bank Arya Panduarta, Bank Central

Dagang, Bank Bahari, Bank Ciputra, Bank Metropolitan Raya, Bank Alfa, Bank Dewa Rutji, Bank Kharisma, Bank Bumi Raya Utama, Bank Baja Internasional, Bank Sembada Arta Nugraha, Bank Dagang dan Industri, Bank Sino, Bank Indotrade, Bank Ficorinvest, Bank Uppindo, Bank Bepede Indonesia. Kalau dilihat dari penutupan secara berantai seperti diatas, maka akan timbul pertanyaan apakah “efek domino” sedang berlangsung pada perbankan kita. Padahal hal semacam inilah yang dikhawatirkan pihak Bank Indonesia sebelum memutuskan tindakan likuidasi pada waktu yang lampau.

Efek domino ini dapat dikatakan sebagai penyakit menular yang terjadi dalam dunia perbankan. Disamping kita dapat melihat fakta pada penutupan secara beruntun juga dapat kita lihat yang terakhir adalah skandal di Bank Bali yang mencuat akibat penyakit menular dari bank-bank yang sudah mati. Penyakit di Perbankan bisa disamakan dengan kredit-kredit bermasalah dan tunggakan kewajiban. Akibatnya, kondisi bank yang tertular penyakit bisa melemah dan sakit pula. Kalau tidak diobati dengan dana segar (*fresh money*) dan cairnya kredit yang membatu, bank-bank yang tertular bisa-bisa mati juga. Kalau ia mati penyakitnya akan menular kebank lain. Hal-hal semacam ini juga dialami negara lain bahkan negara maju sekalipun seperti Amerika Serikat. Kepercayaan masyarakat Amerika Serikat terhadap citra perbankannya antara tahun 1930-1933 mengalami kemerosotan sehubungan berjatuhnya secara besar-besaran bank-bank di Amerika Serikat. Untuk

mengatasi hal tersebut mereka pada tahun 1934 mendirikan *The Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC).

Lembaga asuransi simpanan seperti yang sudah didirikan di Amerika Serikat dapat ditiru dan diterapkan di Indonesia yang sedang mengalami kejadian serupa. Dengan didirikannya lembaga asuransi simpanan ini diharapkan dapat meningkatkan efektifitas otoritas pengawas bank dalam membina dan mengawasi bank-bank karena dapat bertindak dengan tegas bahkan menutup bank yang tidak sehat tanpa khawatir akan menimbulkan kepanikan masyarakat yang dapat meruntuhkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan dari sistem keuangan secara keseluruhan. Ketegasan otoritas pengawas bank bertindak bank akan mendorong bank-bank bekerja secara lebih efisien dan profesional. Pada gilirannya hal tersebut akan meningkatkan kesehatan bank-bank sehingga lebih meningkatkan stabilitas keuangan dan perbankan.

Tanpa adanya lembaga asuransi simpanan bank yang kurang sehat cenderung memanfaatkan fasilitas bank sentral yang mempunyai fungsi sebagai "*lender of the last resort*". Sebagaimana diketahui fungsi "*the lender of the last resort*" bank sentral untuk membantu bank-bank yang tidak sehat kadang-kadang berlawanan dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh bank sentral. Sebagai contoh bila pemerintah menetapkan kebijaksanaan moneter yang ketat dan bersamaan dengan itu ada bank yang tidak sehat yang meminta

bantuan likuiditas kepada bank sentral, hal tersebut akan menghadapkan bank sentral pada dua pilihan yang saling berlawanan. Dengan adanya lembaga asuransi simpanan bank sentral dapat mengurangi perannya *sebagai "the lender of the last resort"* karena bank sentral lebih leluasa menindak bank yang kurang/tidak sehat tanpa perlu khawatir akan adanya resiko kepanikan pada masyarakat. Selanjutnya pada gilirannya akan lebih menjamin penerapan kebijaksanaan moneter yang lebih efektif.

Di Indonesia sebenarnya telah ada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank yang memberikan dasar skim asuransi simpanan di Indonesia. Namun karena alasan-alasan tertentu Peraturan Pemerintah tersebut belum dilaksanakan. Sebab dengan didirikannya lembaga tersebut dimungkinkan timbul permasalahan lain yang perlu dipertimbangkan seperti; timbulnya *"moral hazard"* pada pengurus atau pemilik bank yang menyebabkan kecerobohan dalam pengelolaan bank karena merasa ada pihak lain yang ikut bertanggungjawab atas dana masyarakat yang dihimpunnya, juga bisa menyebabkan masyarakat tidak selektif lagi dalam memilih bank dan ada kecenderungan untuk memburu bank yang menawarkan bunga yang sangat tinggi, dan apabila semua bank diharuskan mengasuransikan simpanan masyarakat yang diterima dengan tingkat premi yang sama, maka bank yang sehat dapat merasakan perlakuan yang kurang adil karena bank yang kurang sehat dapat memiliki daya saing sama dengan bank yang sehat dalam

menghimpun dana. Disamping itu bank yang sehat merasa memberikan subsidi kepada bank yang kurang sehat karena keberadaan asuransi simpanan ini lebih bermanfaat bagi bank yang kurang sehat.

Namun menurut hemat kami keberadaan lembaga asuransi simpanan tetap diperlukan sebab kepercayaan masyarakat pada lembaga perbankan merupakan landasan utama bagi kelangsungan usaha dan perkembangan lembaga perbankan, karena kepercayaan masyarakat tersebut sangat erat hubungannya dengan keyakinan dan kepastian masyarakat akan manfaat jasa-jasa bank pada umumnya dan pembayaran kembali simpanan uangnya pada bank khususnya. Sesuai dengan hal tersebut, maka kepercayaan masyarakat disamping melalui cara pengaturan dan penjagaan likuiditas dan solvabilitas bank adalah dengan mengadakan Jaminan Simpanan Uang Pada Bank.

Dalam pelaksanaan penanganannya apabila suatu bank terjamin mengalami kesulitan likuiditas parah untuk membayar simpanan-simpanan uang pihak ketiga padanya, maka Bank Indonesia bertindak sebagai pengampu untuk melaksanakan pembayaran simpanan-simpanan yang dijaminnya. Jika kemudian ternyata bahwa bank terjamin tersebut dicabut izin usahanya, Bank Indonesia bertindak sebagai likuidatur untuk melaksanakan likuidasinya. Untuk melaksanakan tugasnya sebagai pengampu atau likuidatur tersebut Bank Indonesia dapat menunjuk pihak lain.

Dalam hal bank terjamin berada dalam status pengampuan, segala hak, wewenang dan kekuasaan kepengurusan direksi bank terjamin diambil alih oleh pengampu. Dengan pengampuan termaksud, direksi bank terjamin tetap bertanggungjawab atas segala akibat yang timbul dari dan yang bertalian dengan kedudukannya selaku direksi sebelum pengambilalihan. Anggota direksi bank terjamin yang berada dalam status pengampuan dapat diusulkan oleh pengampu supaya ditetapkan sebagai pembantunya oleh Bank Indonesia.

Jika bank terjamin yang berada dalam status pengampuan kemudian dicabut usahanya, maka Bank Indonesia menyatakan pembubaran bank yang bersangkutan atas dasar kuasa dari pemegang saham berdasarkan Anggaran Dasar bank yang bersangkutan serta melaksanakan likuidasi hingga selesai. Jumlah jaminan yang telah dibayar oleh Bank Indonesia menjadi piutang Bank Indonesia terhadap bank terjamin yang bersangkutan. Dalam hal ini Bank Indonesia mempunyai kedudukan sebagai kreditur biasa (kreditur konkuren) atas hasil-hasil eksekusi terhadap aktiva bank.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian yang telah penulis sampaikan pada bab-bab sebelumnya, maka pada bab penutup ini akan disampaikan beberapa hasil kesimpulan, sebagai bagian akhir dari pembahasan tentang peranan Bank Indonesia dalam likuidasi bank. Pada bab ini juga akan dikemukakan beberapa saran, demi optimalisasi hasil penelitian ini.

A. KESIMPULAN

1. Pada waktu yang lampau sebelum Undang-undang Perbankan dirubah dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 kedudukan Bank Indonesia selaku otoritas moneter sungguh tidak independen, karena Bank Indonesia sebagai lembaga negara masih diperlakukan sebagai lembaga pemerintah biasa, hal ini dapat kita lihat Bank Indonesia hanya selaku rekomendator pada Menteri Keuangan dalam hal pencabutan izin bank. Namun dengan perubahan Undang-undang Perbankan menjadi Undang-undang No. 10 Tahun 1998, Bank Indonesia, Bank Indonesia mulai tampak mandiri. Disitu disebutkan

bahwa Bank Indonesia mempunyai kewenangan mencabut izin bank tanpa harus merekomendasikan kepada Menteri Keuangan seperti pada waktu lampau.

Dengan pembaharuan perundangan yang ada maka Bank Indonesia sekarang lebih mempunyai independensi. Peran dalam pencabutan izin ini sebagai tindak lanjut dari pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pada saat bank-bank tersebut beroperasi. Disini tampak bahwa beberapa keputusan dari departemen keuangan sekarang telah ditangani oleh Bank Indonesia.

2. Untuk memutuskan tindakan likuidasi Bank Indonesia melakukannya berlandaskan pada dasar penilaian kesehatan bank pada waktu pemeriksaan dimana suatu bank diketahui dalam kondisi likuiditas buruk dimana CAR menurun , kesehatan bank selama 12 bulan cenderung memburuk dan pengurus tidak berhasil memperbaiki kondisi bank dengan tidak menambah modal dan pemilik tidak bersedia mengalihkan saham atau dimungkinkan tidak ada yang bersedia membelinya . Akibat dari ini semua tingkat kesehatan bank menimbulkan bank tidak sehat selama 12 bulan dan tidak ada jalan lain selain bank tersebut dilikuidasi.

Apabila Bank Indonesia sudah memutuskan mencabut izin bank ini berarti aset bank yang bersangkutan tidak cukup untuk menutup kewajiban terutama disebabkan besarnya kredit macet, penghasilan

tidak bisa menutup biaya-biaya yang dikeluarkan sehingga kerugian semakin besar dari tahun ke tahun, kemampuan menghimpun dana masyarakat makin berkurang, sehingga tergantung kepada pasar uang antar bank yang berjangka pendek dan berbunga tinggi, dan akumulasi kerugian menyebabkan modal menjadi negatif serta teguran dan usul-usul perbaikan yang disampaikan Bank Indonesia kurang memperoleh tanggapan positif, meski Bank Indonesia telah memberikan teguran-teguran atas bank-bank bermasalah, para pemilik bank masih tetap membandel. Hal ini merupakan salah satu faktor internal bank yang menyebabkan suatu bank dilikuidasi dimana terjadinya kredit bermasalah tidak terlepas dari masalah moral dan itikad dari pihak-pihak yang terkait dengan pemberian kredit seperti direksi, dewan komisaris, pemegang saham, pejabat bank serta debitur dalam menerapkan azas-azas perkreditan yang sehat. Disinilah posisi tawar menawar sering muncul sehingga dibutuhkan kerjasama yang baik dengan lembaga lain seperti kejaksaan ataupun kepolisian terutama dalam hal investigasi terhadap korupsi yang terjadi sehingga dapat memberikan sanksi lebih tegas dan tentu pihak Bank Indonesia sudah memperhitungkan segi baik buruknya dalam likuidasi, sebab pihak Bank Indonesia selaku bank sentral di Indonesia, berkewajiban untuk melindungi dana masyarakat yang ada diperbankan.

Disamping faktor diatas faktor eksternal bank juga dapat menyebabkan suatu bank dilikuidasi misalnya adanya rumors di masyarakat bahwa

salah satu grup usaha dan sekaligus pemegang saham mayoritas suatu bank mengalami kebangkrutan usaha sehingga menyebabkan terjadinya *rush* terhadap bank yang bersangkutan.

3. Banyaknya persoalan yang kompleks pada perbankan di Indonesia penyelesaian melalui pemberian likuiditas Bank Indonesia guna memberikan rangsangan baru jelas bukan alternatif yang bijak dalam situasi moneter saat ini.

Gabungan persoalan itu menyebabkan likuidasi menjadi satu-satunya pilihan paling realitis. Walaupun likuidasi bank tak bebas dari biaya ekonomi dan risiko. Dan likuidasi ini ternyata dapat menimbulkan “efek domino” yang pada awalnya memang telah dikhawatirkan oleh Bank Indonesia. Sebab dengan dicabutnya operasional suatu bank tidak sehat akan dapat menimbulkan gangguan pada bank-bank yang lain hingga akhirnya mengalami ambruknya bank-bank lain secara beruntun. Namun hal ini sebenarnya bisa disiapkan terlebih dahulu perangkat antisipasinya seperti melakukan pengamanan bank yang akan dilikuidasi dengan membatasi akvifitasnya misalnya dengan mengambil alih manajemen atau membekukan operasional bank, dengan pengambilalihan dan membekukan operasional bank maka akan mengurangi semakin besarnya jumlah kewajiban terhadap bank-bank lain dan yang terakhir pendirian Lembaga Asuransi Simpanan. Paling tidak hal ini mengurangi timbulnya *rush* yang dapat

memperparah kondisi bank-bank bermasalah. Sehingga penyakit yang dapat menular kebank yang sehat dapat dicegah.

B. SARAN

1. Perbaikan pada Undang-undang Bank Indonesia No. 23 Tahun 1999 harus dilakukan guna lebih memandirikan Bank Indonesia. Perbaikan ini dapat dilakukan terhadap pasal 41 ayat 5 yang memberi waktu masa jabatan dewan gubernur selama 5 tahun. Hal ini hendaknya dirubah menjadi 7 tahun, sehingga diharapkan penguasa atau presiden tidak dapat begitu saja menghentikan dewan gubernur hanya karena perbedaan dalam pandangan politiknya. Dapat kita jadikan contoh *Federal Reserve* di Amerika Serikat dimana Dewan Gubernurnya mempunyai masa jabatan 14 tahun.
2. Perlu adanya ketegasan Bank Indonesia dalam implementasi peraturan, terutama dalam penerapan sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan perbankan. Untuk itu juga diperlukan kerjasama yang lebih baik dengan Kejaksaan Agung dan Kepolisian Republik Indonesia. Terutama kerjasama dalam penyidikan yang berkaitan erat dengan korupsi atau pelanggaran berat lain. Dengan demikian fungsi pengawasan Bank Indonesia terhadap perbankan dan likuidasi diharapkan berjalan lebih efektif.

3. Pendirian Lembaga Asuransi Simpanan segera diwujudkan oleh Bank Indonesia sebagai salah satu usaha antisipasi terhadap ambruknya perbankan secara beruntun. Dalam hal pelaksanaannya dapat diatur melalui Undang-undang. Maka agar usaha tersebut dilakukan dengan efektif dan efisien, dipandang lebih tepat jika penyelenggaraannya dilaksanakan oleh badan khusus yang ditugaskan untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan termaksud.

UPT-PUSTAK-UNDIP

DAFTAR PUSTAKA

- Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Babbie, Earl R. *The Practice of Social Research*, Second Edition, Wordworth Publishing Company Inc. Belmont, California 1979
- Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- Bank Indonesia, *Pembinaan dan Pengawasan Bank*, Bahan Seminar Bank Indonesia dan Perguruan Tinggi, Jakarta, 1993.
- , *Pembinaan dan Pengawasan Bank*, Bahan Kuliah PCPM XV, Jakarta, 1992.
- , *Perkembangan Perbankan Era Deregulasi*, Bahan Penataran Calon Notaris. Semarang. 1996.
- , *Sistem Perbankan di Indonesia*, Bahan Penataran Calon Notaris. Semarang. 1996.
- , *Pola Penyelesaian Bank Bermasalah*, Bahan Bacaan KPPB BI Jakarta, 1997
- Blom en Folter, *Methods and Object of Comparative Law*, Tjeenk Willink, Zwelle, 1986.
- Charles O Jones, *Pengantar Kebijakan Publik*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994.
- Dennis J. Rose, *Australian Bankruptcy Law*. G.W Green & Sons Pty.Ltd. Melbourne.1970
- Friedmann W. *Teori dan Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 1990.
- , *Teori dan Filsafat Hukum : Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum (Susunan I)*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 1993.
- Gatot Supramono P, *Tindak Pidana Korupsi di Bidang Perkreditan Alumni*, Bandung 1997.

Gorys Keraf, *Komposisi (Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa)*. Nusa Indah . Ende 1980.

-----, *Eksposisi (Komposisi Lanjutan II)* .PT Grasindo. Jakarta. 1985

Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral*. Yayasan Kanisius. Yogyakarta. 1990

-----, *Logika (Ilmu Fikir)*. Bahan Kuliah Cetakan VIII, Semarang 1995

Hasanudin Rahman, *Aspek-aspek Hukum Pemberian Kredit Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.

Heinz Lampert, *Ekonomi Pasar Sosial Tataan Ekonomi dan Sosial Republik Federasi Jerman*, Puspa Swara, Jakarta, 1994.

Isnaeni, *Upaya Perlindungan Hukum terhadap Dana Simpanan Nasabah Bank*, Seminar Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1997.

Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rasdakarya, Bandung, 1990.

Mahmoeddin, *Analisis Kejahatan Perbankan, Rafflesia*, Jakarta, 1997

Masyud Ali, *Cermin Retak Perbankan*, Elex Media Komputindo, Jakarta. 1999

Marhainis Abdul Hay, *Hukum Perbankan di Indonesia Buku Pertama*, Pradya Paramita, Jakarta , 1977.

-----, *Hukum Perbankan di Indonesia Buku Kedua*, Pradya Paramita, Jakarta, 1979.

Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Muhammad Moslehudin, *Sistem Perbankan dalam Islam*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987

Munir Fuady, *Hukum Perkreditan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1996.

-----, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994.

- Oberlin Silalahi, *Beberapa Aspek Kebijakan Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- Rachmadi Usman, *Hukum Ekonomi dalam Dinamika, Djambatan*, Jakarta. 2000
- Ridwan Widyadharma, *Hukum Perbankan*, Ananta, Semarang, 1995.
- Ronny Hanitijo S. *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Agung Press, Semarang, 1989.
- , *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- , *Politik Kekuasaan dan Hukum : Pendekatan Manajemen Hukum*. Badan Penerbit UNDIP. Semarang 1998.
- Rudhi Prasetyo, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.
- Sigit Trihartono, *Masalah Perbankan*, Aneka, Solo, 1996.
- Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asah Asuh, Malang. 1990
- Simorangkir, *Seluk Beluk Bank Komersial*, Aksara Persada Indonesia, Jakarta, 1983.
- Sinungan, *Manajemen Dana Bank*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Sri Edi Swasono, *Pedoman Menulis Daftar Pustaka, Catatan Kaki dll, untuk Karya dan Terbitan Ilmiah*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Sri Redjeki Hartono, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional*. BPHN. Jakarta 1995.
- , *Perspektif Hukum Bisnis pada Era Teknologi*. Pidato Pengukuhan. FH UNDIP. Semarang. 1995
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni. Bandung. 1979
- , *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982
- Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, Semarang, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang. 1990
- , *Hukum Administrasi Negara II*, Semarang, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang. 1990

Soehardjo Ss. *Kekuasaan Ke Empat : Pengenalan Ulang*. Dharma Bakti. Semarang 1981

-----, *Hukum Administrasi Negara: Pokok-pokok Pengertian Serta Perkembangan di Indonesia I*. Badan Penerbit UNDIP Semarang, 1991

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986.

....., *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1985.

Soetandyo W. *Konsep Hukum , Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya*, Hand-out pada matrikulasi Magister Ilmu Hukum UNDIP. Semarang 1995.

Sonny Keraf, *Etika Bisnis Membangun Citra Bisnis sebagai Profesi Luhur*, Kanisius, Yogyakarta, 1991.

Sudargo Gautama, *Komentar atas Undang-undang Perseroan Terbatas Tahun 1995 No. 1 Perbandingan dengan Peraturan Lama*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.

Sukarna, *Analisis Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1982.

Sutan Remy S, *Beberapa Pokok Pikiran Mengenai Reformasi Hukum Perbankan di Indonesia*. Bahan kuliah umum FH UNDIP, Semarang, 1997

-----, *Likuidasi Bank dan Tanggungjawab Pengurus dan Pemegang Saham terhadap Pihak Ketiga*, Makalah Seminar FH UNDIP, Semarang, 1997.

-----, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank Indonesia*. Institut Bankir Indonesia. 1993.

Sumantoro, *Hukum Ekonomi*. UI Press. Jakarta. 1986.

Teguh Handaru, *Peningkatan Pengawasan oleh Bank Indonesia terhadap Bank Pemerintah maupun Bank Swasta Berdasarkan UU No.7 Tahun 1992*, Skripsi UNIKA Soegijapranata. Semarang 1994.

Thomas Suyatno, dkk. *Kelembagaan Perbankan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1991

Tuti Triyanti G. *Hukum Perbankan*, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang. 1989

Wasis, *Perbankan Pendekatan Manajerial*, Satya Wacana, Semarang, 1993.

Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 1993.

Yusuf Shofie, *Konsumen Perlindungan dan Instrumen-instrumen Hukumnya*. Citra Aditya Bakti. 2000.

Zudan Arif dan Hadi Wuryan, *Hukum Ekonomi*. Karya Abdi Tama. Surabaya. 1997

Gamma, Maret 1999

Gatra, November 1997

Infobank, September 1998

Infobank, November 1998

Infobank, September 1999

Kompas, 6 Agustus 1999

Pengembangan Perbankan, Maret-April 1999

Pengembangan Perbankan, Juli-Agustus 1999

Tiras, November 1997

Warta Ekonomi, Mei 1998

Undang Undang Dasar 1945.

GBHN 1999 – 2004

Undang-undang No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Undang-undang No. 13 Tahun 1968 Tentang Bank Sentral.

Undang-undang RI No.10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Undang-undang RI No.23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.
Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1996 Tentan Ketentuan dan Tata Cara
Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank.

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1999 Tentan Pencabutan Izin Usaha,
Pembubaran dan Likuidasi Bank.

Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/5/BPPP, Tata Cara Penilaian Tingkat Kesehatan
Bank Indonesia .

Surat Edaran Bank Indonesia : SE No. 32/9/UPPB Perihal Likuidasi Bank

SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/53/KEP/DIR 14 Mei 1999 tentang Tata Cara
Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank Umum.