

**RESTRUKTURISASI BANK GAGAL OLEH LEMBAGA PENJAMIN
SIMPANAN DALAM SISTEM PERBANKAN NASIONAL**

DISERTASI

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Doktor Dalam
Ilmu Hukum



Oleh :

ELYANA NOVIRA

NIM. 1530112006

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2022**

**RESTRUKTURISASI BANK GAGAL OLEH LEMBAGA PENJAMIN
SIMPANAN DALAM SISTEM PERBANKAN NASIONAL**

Disertasi

Oleh:

ELYANA NOVIRA

NIM. 1530112006

Tim Promotor:

Prof. Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H (Promotor)
Prof. Firman Hasan, S.H., LL.M (Co-Promotor)
Prof. Dr. Busyra Azheri, S.H., M.H (Co-Promotor)

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2022**

Lembaran Persetujuan

**RESTRUKTURISASI BANK GAGAL OLEH LEMBAGA
PENJAMIN SIMPANAN DALAM SISTEM PERBANKAN
NASIONAL**

Oleh:

ELYANA NOVIRA

NIM. 1530112006

DISERTASI

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Doktor Dalam
Ilmu Hukum

Prof. Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H

Promotor

Prof. Firman Hasan, S.H., LL.M

Co-Promotor

Prof. Dr. Busyra Azheri, S.H., M.H

Co-Promotor

Mengetahui

Prof. Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H

Ketua Prodi

Program Doktor Ilmu Hukum

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : ELYANA NOVIRA

NIM : 1530112006

Dengan ini saya menyatakan bahwa penelitian yang saya tulis dalam bentuk Disertasi dengan judul “**RESTRUKTURISASI BANK GAGAL OLEH LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DALAM SISTEM PERBANKAN NASIONAL**” adalah hasil kerja/karya sendiri dan bukan merupakan hasil kerja/karya orang lain, kecuali kutipan yang sumbernya saya cantumkan. Jika kemudian hari pernyataan ini tidak benar, maka status kelulusan dan gelar yang saya peroleh batal dengan sendirinya.

Padang, 11 Januari 2022
Yang membuat pernyataan

Elyana Novira
1530112006

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr wb.

Segala puji syukur atas kehadiran Allah SWT, karena dengan berkah rahmat karunia dan ridho-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan naskah Disertasi dengan Judul “Restrukturisasi Bank Gagal Oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)”, dengan baik dan lancar. Disertasi ini disusun untuk memenuhi syarat meraih gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, diharapkan juga dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya bidang Hukum Perdata.

Industri perbankan mempunyai peranan penting dalam memperbaiki dan memperkuat sektor keuangan untuk mendukung perekonomian nasional. Fungsi bank merupakan “jantung” dari pasar uang. Indonesia pernah mengalami krisis kepercayaan terhadap perbankan, untuk mengatasinya pemerintah memberlakukan penjaminan secara penuh, namun penjaminan secara penuh malah menyebabkan terjadinya *moral hazard*. Untuk memelihara stabilitas sistem perbankan, pemerintah membentuk sebuah lembaga independen, salah satunya adalah Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Kewenangan LPS diantaranya adalah melakukan penyelesaian bank gagal. Berdasarkan UU LPS, LPS merupakan lembaga yang memiliki kewenangan melaksanakan resolusi Bank Gagal, dengan kata lain LPS menjadi otoritas resolusi di Indonesia. Tentu saja dalam melaksanakan tugas tersebut, LPS perlu berkoordinasi dengan otoritas lain, terutama Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Dengan lahirnya Undang-Undang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (UU PPKSK), titik berat UU ini terletak pada pencegahan dan penanganan permasalahan bank sistemik sebagai bagian penting dari sistem keuangan. Penanganan permasalahan diutamakan menggunakan sumber daya bank itu sendiri dan pendekatan bisnis tanpa menggunakan anggaran negara serta dapat memberikan perlindungan hukum pada masyarakat. UU PPKSK membuat lingkup tugas LPS semakin luas karena bertambahnya opsi resolusi bank gagal berupa *purchase and assumption* dan *bridge bank* serta penunjukan LPS sebagai penyelenggara Program Restrukturisasi Perbankan. Oleh karena itu Penulis tertarik untuk mengkaji Restrukturisasi Bank Gagal Oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), mengungkapkan, mengetahui dan menganalisis pengaturan Restrukturisasi Bank Gagal oleh LPS.

Disertasi ini tidak dapat diselesaikan dengan baik jika tanpa dukungan moral yang diberikan oleh Alm ayahanda Drs. Hasan Basri Durin, Ibunda Zuraida, suami tercinta Asnawi Bahar. SE Msi, ananda tersayang Oki Kurniawan BHM, Muhammad Ikhsan Rizkyanda SE., MM., Izdiharsyah Akbar SH, Alyani Dhanira S. Si, dan Adianti Harshantia, serta menantu, Mellisa dan Jessica, cucu-cucu tersayang Dario dan Mischa.

Penulis juga menyadari, disertasi ini dapat diselesaikan dengan bimbingan, arahan dan dorongan dari Tim Promotor. Perkenankanlah penulis menyampaikan ungkapan terima kasih dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Zainul Daulay, S.H, M.H selaku Ketua Tim Promotor, yang dengan sabar dan dorongan tiada hentinya

membimbing, mengarahkan penulis menyelesaikan penulisan laporan hasil penelitian disertasi ini. Penghargaan yang sama penulis sampaikan kepada Prof. Firman Hasan S.H, L.L.M dan Prof. Busyra Azheri S.H, M.H, yang telah meluangkan waktu di tengah-tengah kesibukan, memberikan arahan dan bimbingan untuk menyelesaikan laporan hasil penelitian disertasi ini.

Pada kesempatan ini perkenankan penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang mendalam kepada:

1. Prof. Dr. Yuliandri, S.H, M.H sebagai Rektor Universitas Andalas, beserta Wakil Rektor I, Wakil Rektor II, Wakil Rektor III, dan Wakil rektor IV.
2. Prof. Dr. Busyra Azheri, S.H, M.H sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Wakil Dekan I, Wakil Dekan II, wakil Dekan III.
3. Prof. Dr. Zainul Daulay, S.H, M.H sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas dan Sekretaris Program Dr. Nani Mulyati, S.H, M.CL.
4. Para Dosen pada Program Doktor ilmu Hukum Pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas.
5. Penguji Ujian Preliminasi, Seminar Proposal dan Seminar Hasil Penelitian yang terdiri dari Prof. Dr. Elwi Danil S.H, M.H, Prof. Dr Kurnia Warman S.H, M.Hum, Dr. Yulfasni S.H, M.H, dan Dr. Sukanda Husin S.H, L.L.M.
6. Badan Pembina, Badan Pengurus, Badan Pengawas Yayasan Pendidikan Bung Hatta, Rektor Universitas Bung Hatta, para Wakil Rektor, Dekan

Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, Wakil Dekan, dan Dr Surya Prahara SH, MH, Dr Yofiza Media SH, MH, Prima Resi Putri SH, MH, serta rekan- rekan dosen Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta.

7. Kakak kandung penulis, Ir Weno Aulia, adik – adik kandung Ir. Tika Medya dan Adhitya MBA.
8. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, memberikan dorongan moril dan semangat dalam penyelesaian laporan hasil penelitian disertasi ini.

. Sebagai sebuah karya manusia, disertasi ini tidak sempurna karena kesempurnaan adalah milik sang khalik. Semoga sumbangan pemikiran ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan dan perbaikan ilmu hukum di masa yang akan datang.

Penulis.

Elyana Novira

1530112006

RESTRUKTURISASI BANK GAGAL OLEH LPS DALAM SISTEM PERBANKAN NASIONAL.

Elyana Novira, 1530112006, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2022, 484 Halaman.

Abstrak.

Kegagalan bank memerlukan penanganan atau penyelesaian yang tepat dan cepat. Gagalnya satu bank memberikan efek pada bank- bank lainnya bahkan dapat berakibat buruk pada lembaga keuangan lainnya. Permasalahan yang dibahas dalam disertasi ini adalah : (1) Tentang pengaturan dan penetapan Bank Gagal, (2) Restrukturisasi Bank gagal dalam sistem perbankan nasional, (3) Restrukturisasi Bank gagal oleh LPS. Metode yang dipergunakan adalah Penelitian Hukum Normatif dengan pendekatan *Statute Approach*, *Historical Approach*, *Conceptual Approach*, dan *Comparative Approach*. Hasil penelitian menjelaskan: (1) Pengaturan penetapan Bank Gagal melalui mekanisme tersendiri. Bila BI menilai bank memiliki potensi kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya maka bank ditempatkan dalam pengawasan intensif, selanjutnya bank dapat meningkat menjadi bank dalam pengawasan khusus sesuai kriteria yang ditetapkan. Setelah lahirnya LPS, BI memberitahukan kepada LPS dan meminta LPS untuk melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan. Setelah lahirnya OJK maka tugas BI tersebut dilaksanakan oleh OJK, (2) Berbagai cara dilakukan agar bank memperkuat dirinya yaitu merger, konsolidasi, akuisisi, integrasi dan konversi. (3) Sebelum berlakunya UU PPKSK, LPS mempunyai tugas dan wewenang terkait resolusi Bank Gagal dengan cara menyelamatkan bank, atau melikuidasi Bank Gagal yang tidak diselamatkan. Penanganan Bank Gagal sistemik dilakukan LPS dengan mengikutsertakan pemegang saham atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham. Penyelesaian Bank Gagal tidak sistemik dengan cara melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan. Setelah terbentuk UU PPKSK, penanganan bank sistemik dilakukan dengan pilihan resolusi Bank Penerima, atau Bank Perantara atau PMS (sesuai UU LPS). Pada bank non sistemik juga mempunyai pilihan resolusi Bank Penerima, Bank Perantara, PMS atau Likuidasi. Agar mempunyai kepastian hukum perlu penegasan secara eksplisit saat Bank telah menjadi Bank Gagal. Bank Sistemik perlu menetapkan Rencana Resolusi sebagai langkah antisipatif. Kelembagaan restrukturisasi perlu dimaksimalkan agar efektif mencegah kegagalan bank. Penyusunan PRP perlu segera dituntaskan, LPS hendaknya mempunyai hak suara pada KSSK dan koordinasi antara LPS dengan OJK dan BI hendaknya ditetapkan dalam pedoman baku.

Kata Kunci: Restrukturisasi, Bank Gagal, LPS.

RESTRUCTURATION OF FAILED BANK BY IDIC IN NATIONAL BANKING SYSTEM

Elyana Novira, 1530112006, Doctoral Program, Faculty of Law, Andalas University,, 2021, 484 Pages

Abstract

Bank failure needs appropriate and fast management and resolution. The failure of a bank will affect other banks and even can have adverse consequence to other financial institutions. The problems discussed in this dissertation are related to: (1) regulation and determination of failed bank, (2) restructuration of failed bank in national banking system, (3) restructuration of failed bank by IDIC (Indonesia Deposit Insurance Corporation in Indonesian called *Lembaga Penjamin Simpanan* or LPS). The method used was Normative Legal Research with *Statute Approach*, *Historical Approach*, *Conceptual Approach* and *Comparative Approach*. The results of research are explained as follows. (1) The regulation regarding the determination of Failed Bank through a distinctive mechanism. If BI views a bank has potential difficulty that can endanger its business sustainability, the bank will be put under intensive supervision, and then the status of bank will be increased to the bank under special supervision according to the criteria specified. Following the establishment of IDIC or LPS, BI informs and asks IDIC or LPS to save or not to save the bank. Following the establishment of OJK (Indonesia Financial Service Authority), the BI's duty is taken over by OJK. (2) Some measures have been taken to enable the bank to strengthen themselves: merger, consolidation, acquisition, integration, and conversion. (3) Before the enactment of UU PPKSK, IDIC or LPS has duty and authority related to the resolution of Failed Bank by means of saving the bank or liquidating the Bank that cannot be saved. The management of systemic Failed Bank is conducted by IDIC or LPS by involving or not involving shareholders. The resolution of non-systemic Failed Bank is conducted by means of saving or not saving it. Following the enactment of UU PPKSK, the management of systemic bank is conducted by the option of Recipient Bank, Intermediary Bank or PMS resolution (according to UU LPS). In non-systematic bank, there is also an option of Recipient Bank, Intermediary Bank, PMS or liquidation resolution. To achieve law certainty, an explicit confirmation should be made when a bank has been a Failed one. Systemic bank should stipulate Resolution Plan as an anticipatory measure. The role of restructuring institution should be maximized in order to prevent bank failure. The development of PRP should be completed immediately, LPS should have voting right in KSSK, and coordination between LPS and OJK and BI should be explained in the standard guideline.

Keywords: Restructuring, Failed Bank, IDIC.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Abstrak.	vii
Abstract	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR SINGKATAN	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	26
C. Keaslian Penelitian.....	27
D. Tujuan Penelitian.....	29
E. Manfaat Penelitian	29
F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual	30
G. Metode Penelitian	44
BAB II PENGATURAN, PENGAWASAN DAN PEMBINAAN LEMBAGA PERBANKAN DI INDONESIA	53
A. Pengaturan Lembaga Perbankan.	53
1. Periodisasi Peraturan Perbankan.	53
2. Jaringan Kantor Bank	63
B. Pengawasan Bank	69
1. Sebelum Berlakunya Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan	69
2. Setelah Lahirnya Otoritas Jasa Keuangan.....	76
3. Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan.....	77
4. Kedudukan Otoritas Jasa Keuangan dan Hubungannya dengan Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan.	84
5. Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia.	94
C. Pembinaan Lembaga Perbankan.	129
1. Penilaian tingkat kesehatan bank.....	129

2.	Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum Konvensional.....	130
3.	Penetapan Status Bank	140
D.	Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).	149
1.	Konsepsi Lembaga Penjaminan dan Perkembangan Teori dan Studi Penjamin Simpanan.	149
2.	Eksistensi Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Sistem Perbankan	174
3.	Skema Penjaminan Simpanan (<i>Deposit Insurance Scheme</i>).....	193
4.	Hubungan dengan Lembaga Lain.	201
5.	Visi dan Misi Lembaga Penjamin Simpanan.....	202
BAB III	PENGATURAN PENETAPAN BANK GAGAL DALAM SISTEM	
	PERBANKAN	205
A.	Pengaturan Bank Gagal.....	205
1.	Bank Sistemik.....	206
2.	Bank Tidak Sistemik.....	208
3.	Likuiditas Dan Solvabilitas	210
B.	Penyebab Bank Gagal.....	216
1.	Permasalahan internal	221
2.	Faktor-Faktor Eksternal: lingkungan ekonomi.....	224
C.	Mekanisme Penetapan Bank Gagal	233
1.	Bank Tidak Sistemik.....	237
2.	Bank Sistemik.....	240
3.	Risiko Sistemik Perbankan.....	244
4.	Pengertian dan Pengaturan Bank Sistemik	249
BAB IV	RESTRUKTURISASI BANK GAGAL DALAM SISTEM PERBANKAN	
	NASIONAL.	277
A.	Gambaran Umum Krisis Perbankan di Indonesia.....	277
1.	Restrukturisasi Perbankan dan Pemulihan Ekonomi.	283
2.	Strategi Utama Restrukturisasi Perbankan di Indonesia.	289
3.	Periodisasi dalam Krisis Perbankan di Indonesia.	297
B.	Bentuk Kelembagaan Restrukturisasi Perbankan di Indonesia.....	310
1.	Merger Bank, Konsolidasi Bank Dan Mekanismenya.	320

2. Akuisisi Bank Dan Mekanisme Akuisisi.	340
3. Integrasi Bank Dan Mekanisme Integrasi.....	350
4. Konversi Bank Dan Mekanisme Konversi Bank	353
BAB V RESTRUKTURISASI BANK GAGAL OLEH LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN	358
A. Pengaturan Restrukturisasi Bank Gagal Oleh LPS.	358
1. Sebelum Berlakunya UU PPKSK.....	358
2. Pelaksanaan Restrukturisasi Bank Century	378
3. Pasca Berlakunya UU PPKSK.....	398
B. Resolusi Bank Gagal Sistemik.	420
1. Bank Perantara	420
2. Bank Penerima	431
3. Penyertaan Modal Sementara.	434
C. Resolusi Bank selain Bank Sistemik.	438
1. Bank Perantara	440
2. Bank Penerima	441
3. Penyertaan Modal Sementara Pada Bank Selain Bank Sistemik ..	443
4. Likuidasi.....	445
D. Berakhirnya Penanganan Bank Gagal.	454
1. Bank Sistemik.	454
2. Bank Selain Bank Sistemik.....	455
3. Pemilihan Cara Penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik.	457
BAB VI PENUTUP.....	469
A. Kesimpulan.	469
B. Saran.....	473

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR SINGKATAN

AD	: Anggaran Dasar
AMA	: Asset Management Agreement
ARC	: Asia Regional Committee
ATMR	: Aset Tertimbang Menurut Risiko
BBKU	: Bank Dalam Beku Kegiatan Usaha
BBO	: Bank Beku Operasi
BDL	: Bank Dalam Likuidasi
BI	: Bank Indonesia
BIS	: Bank for Internasional Settlement
BMPK	: Batas Maksimum Pemberian Kredit
BOPO	: Beban Operasional terhadap Pendapatan Operasional
BTO	: Bank Under Taken Over
CAR	: Capital Adequacy Ratio
CAMELS	: Capital, Asset, Management, Earning, Liquidity, dan Sensitivity
CEBA	: Competitive Equity Banking Act
CET	: Common Equity Tier
CV	: Commanditer Venoschap
CDO	: Cease and Desist Order
FDI	: Foreign Direct Investment
FDIC	: Federal Deposit Insurance Corporation
FPD	: Fasilitas Pembiayaan Darurat
FPJP	: Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek
FSN	: Finansial Safety Net
IMF	: Internasional Monetary Fund
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
GWM	: Giro Wajib Minimum
IADI	: International Association of Deposit Insurers
JPSK	: Jaring Pengaman Sektor Keuangan

KCBLN	: Kantor Cabang Dari Bank Yang Berkedudukan di Luar Negeri
KEP	: Komite Evaluasi Perbankan
KPMM	: Kewajiban Penyediaan Modal Minimum
KSSK	: Komite Stabilitas Sistem Keuangan
LC	: Letter of Credit
MOU	: Memorandum of Understanding
NPL	: Non performing Loan
NSFR	: Net Stable Funding Ratio
OCC	: Office of the Comptroller
PBI	: Peraturan Bank Indonesia
PDN	: Posisi Devisa Netto
PLJP	: Pinjaman Likuiditas Jangka Pendek
PLPS	: Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan
POJK	: Peraturan Otoritas Jasa Keuangan
PPKSK	: Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan
PSP	: Pemegang Saham Pengendali.
RUPS	: Rapat Umum Pemegang Saham
ROA	: Return on Asset
ROE	: Return on Equity
SSB	: Surat-Surat Berharga
WTO	: World Trade Organization

DAFTAR TABEL

Tabel	Nama Tabel	Halaman
Tabel 1	Peringkat Komposit/Tingkat Kesehatan Bank Umum Konvensional	131
Tabel 2	Bank gagal	259
Tabel 3	Perbedaan Antara Bank Gagal Sistemik dan Bank Gagal Non Sistemik	263

DAFTAR DIAGRAM

Diagram	Nama Tabel	Halaman
Diagram 1	Diagram Penetapan Bank Gagal Sistemik	419
Diagram 2	Diagram Penetapan Bank Gagal Non Sistemik	420

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Ini berarti fungsi dan usaha perbankan diarahkan untuk melaksanakan prinsip-prinsip yang terkandung dalam demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Mengenai hal ini, pada penjelasan umum Undang-Undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan menyatakan antara lain dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, kesinambungan dan peningkatan pelaksanaan pembangunan nasional yang berdasarkan kekeluargaan, perlu senantiasa dipelihara dengan baik. Guna mencapai tujuan tersebut, maka pelaksanaan pembangunan ekonomi harus lebih memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, unsur-unsur pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional. Salah satu yang mempunyai peran strategis dalam menyasikan dan menyeimbangkan masing-masing unsur dari Trilogi Pembangunan adalah perbankan. Peran yang strategis tersebut terutama disebabkan oleh fungsi utama bank sebagai suatu wahana yang efektif dan efisien, yang dengan berasaskan demokrasi ekonomi mendukung pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan taraf hidup rakyat banyak.¹

¹ Lebih lanjut terkait asas demokrasi ekonomi, dimuat pada Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001

Lembaga perbankan memiliki peran besar dalam menjalankan kebijaksanaan perekonomian dan merupakan salah satu komponen perekonomian nasional yang sangat penting dalam menjaga stabilitas, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Lembaga perbankan merupakan bagian dari lembaga keuangan. Lembaga keuangan dalam arti luas adalah sebagai perantara dari pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of fund*) dengan pihak yang kekurangan (*lack of fund*) sehingga peranan dari lembaga keuangan yang sebenarnya yaitu sebagai perantara keuangan masyarakat (*financial intermediary*). Dalam arti yang luas ini termasuk di dalamnya lembaga perbankan, perasuransian, dana pensiun, pegadaian dan sebagainya yang menjembatani antara pihak yang berkelebihan dana dengan pihak yang memerlukan dana.²

Mohammad Hatta mengemukakan bahwa bank adalah sendi kemajuan masyarakat dan sekiranya tidak ada bank maka tidak akan ada kemajuan seperti saat ini. Negara yang tidak mempunyai banyak bank yang baik dan benar adalah negara yang terbelakang. Perusahaan saat ini diharuskan memanfaatkan jasa-jasa perbankan dalam kegiatan usahanya jika ingin maju.³

Era reformasi telah mendorong timbulnya wacana di berbagai bidang kehidupan bangsa. Salah satunya bidang hukum karena sebuah sistem hukum juga berfungsi sebagai instrument perubahan social (*social engineering*). Oleh karena itu, untuk mendorong dan melegitimasi terjadinya perubahan-perubahan di bidang lainnya terutama politik dan ekonomi, sistem hukum memainkan peranan penting.

² Rahmadi usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm 6.

³ Malayu S.P. Hasibuan, *Dasar-Dasar Perbankan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm. 3.

Wacana di bidang politik dan ketatanegaraan berkisar pada permasalahan bagaimana percepatan terwujudnya negara dan masyarakat Indonesia yang demokratis. Wacana di bidang ekonomi adalah bagaimana menciptakan sistem ekonomi yang terbuka, adil dan berorientasi pasar.⁴

Peranan hukum dalam pembangunan ekonomi suatu bangsa merupakan sesuatu yang tidak dapat diabaikan keberadaannya. Sehingga sangat jelas, jika kondisi hukum suatu bangsa itu efektif, maka pembangunan ekonomi pun akan mudah dilaksanakan. Namun sebaliknya, jika hukum tidak mampu berperan secara efektif, maka dapat dipastikan akan berdampak buruk terhadap pembangunan ekonomi. Kondisi ini tentu berlaku pula bagi Indonesia sebagai sebuah negara yang sedang giat-giatnya melakukan pembangunan ekonomi. Apalagi, tatkala Indonesia menyatakan diri dalam konstitusinya sebagai negara hukum (*rechtstaat*). Dari sini tersirat pula bahwa Indonesia menghendaki dua hal, *pertama*; hukum diharapkan dapat berfungsi, dan kedua; dengan hukum dapat berfungsi, maka pembangunan ekonomi pun akan mudah direalisasikan.⁵

Hukum ekonomi tidak lagi merupakan suatu bidang hukum yang hanya mengikuti perkembangan masyarakat saja. Akan tetapi sudah merupakan suatu Hukum Pembangunan (*Ont Wikkelingsrecht*) yang harus mampu mengadakan “*Social Engineering*”, sebagaimana dimaksud oleh Roscoe Pound. Secara kuantitatif, hukum ekonomi dan keuangan meliputi semua kaedah-kaedah hukum publik dan hukum perdata yang secara khusus bertujuan untuk mengatur segala

⁴ Zulfi Diane Zaini, *Perspektif Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi di Indonesia (Sebuah Pendekatan Filsafat)*, Jurnal Hukum Vol. XXVIII, No. 2, Desember 2012, hlm. 31.

⁵ *Ibid*, hlm.32.

kegiatan ekonomi, seperti; dalam hal pembentukan modal (*financial*) dalam hal pembentukkan produksi (investasi), dalam hal pembentukan distribusi (perdagangan). Sedangkan secara kualitatif hukum ekonomi itu dapat bersifat menata atau mengarahkan, karena kaedah-kaedah hukum ekonomi itu tertuju pada realisasi dari suatu tujuan ekonomi yang tertentu pula.⁶

Sebelum tahun 1997 pertumbuhan ekonomi nasional cukup baik, kurs rupiah cenderung stabil, investasi asing terus meningkat, swasta diberi kesempatan meminjam kepada kreditur asing. Stabilitasnya nilai rupiah itu membuat para peminjam merasa tak perlu untuk melindungi nilainya terhadap mata uang asing. Tidak adanya perlindungan terhadap rupiah itu belakangan menimbulkan masalah besar pada saat Indonesia dihantam krisis moneter. Permasalahan ekonomi dunia diawali pada Juli 1997, pada saat itu mata uang sejumlah negara Asia, yaitu Korea Selatan, Thailand dan Malaysia merosot drastis, nilai tukarnya terhadap mata uang asing terutama dollar terus memburuk. Permasalahan itu berdampak pada perekonomian Indonesia. Hal tersebut diawali dengan merosotnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang Amerika Serikat. Gejolak kurs itu membuat sejumlah bank mengalami kerugian, terutama bank yang mempunyai pinjaman dalam mata uang asing dan tidak melindungi nilai kurs pinjaman valuta asingnya. Akumulasi kerugian bank akibat gejolak kurs, ditambah dengan memburuknya arus kas (*cash flow*) menyebabkan kesulitan likuidasi.⁷

⁶ Zainul Dauly, BPKM No. 26/P/UNAND/1990, *Hukum Ekonomi Internasional*, Universitas Andalas, Padang, 1990, hlm. 6-7.

⁷ Alex Kurniawan, *Kajian Hukum Terhadap Penyelesaian Likuidasi Bank yang di cabut izin usahanya sebelum berlakunya Undang – Undang Nomor 24 tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Januari – April, 2013, hlm. 39.

Akar permasalahan krisis di Indonesia sedikitnya terdiri dari enam faktor

pokok yaitu:

1. Menurut Paul Krugman pertumbuhan ekonomi yang pesat sebelum krisis lebih didorong oleh karena pertumbuhan investasi dan bukan karena efisiensi dan inovasi. Booz-Allen & Hamilton menemukan fakta bahwa pertumbuhan antara 1990-1996 yang sangat cepat disebabkan oleh pertumbuhan pasar modal yang mencapai 35% per tahun, sedangkan investasi di sektor riil justru ditempatkan pada sektor yang kurang produktif seperti *real estate*.
2. Sebagian besar nilai pasar perusahaan-perusahaan yang tercatat di pasar modal di kawasan ini adalah *overvalued*. Mc. Kinsey & Co. Menemukan bahwa sekitar 90% nilai pasar perusahaan publik Indonesia ditentukan harapan pertumbuhan perusahaan (*growth expectation*), dan hanya 10% sisanya ditentukan oleh "*current earning stream*", yaitu kemampuan riil perusahaan dalam menciptakan laba. Sebagai pembandingan, nilai pasar perusahaan-perusahaan publik yang sehat di Negara-negara maju pada umumnya menetapkan harapan pertumbuhan perusahaan hanya sebesar 30% yang ditentukan dari *growth expectation*, 70% sisanya ditentukan oleh kinerja riil perusahaan (*Current Earning Stream* atau *CES*).
3. Struktur finansial perusahaan pada dasarnya tidak sehat. Sejumlah perusahaan besar diluar perbankan, mengandalkan pinjaman lebih dari 100% jika dibandingkan ekuitas. Padahal komposisi dana eksternal yang sehat umumnya dibawah 50% dari ekuitasnya sehingga perusahaan tersebut memiliki daya tahan yang tinggi terhadap krisis.
4. Dalam proses penyaluran kredit terjadi praktek *mark-up* sehingga pada akhirnya hanya menghancurkan struktur kapital itu sendiri. Temuan Booz-Allen & Hamilton menunjukkan bahwa *mark-up* dari dana yang diminta (*application of funds*) sampai 10 kali *operating cash flow* yang riil. Jikapun tidak di *mark-up*, perusahaan-perusahaan tersebut berusaha menutup kekurangan biaya untuk operasi dari pinjaman. Akibatnya perusahaan akan rugi terus-menerus, apalagi jika perusahaan tersebut meminjam dana dari luar negeri (dalam bentuk valas) sementara pendapatannya jauh dibawah pendapatan operasionalnya sendiri sehingga mengalami *deteriorating financial performance*.
5. Terjadi konsentrasi ekonomi yang tidak sehat. Data di tahun 1996 menunjukkan bahwa puncak piramida struktur ekonomi Indonesia hanya diisi oleh 200 konglomerat swasta (yang dimiliki oleh 50 keluarga) dan 100 badan Usaha Milik Negara (BUMN) besar. Di lapisan tengah hampir kosong. Sementara di lapisan bawah terdapat lebih kurang 39 juta pelaku ekonomi kecil dan koperasi termasuk sektor informal. Laporan Bank Dunia tentang "*Private Sector*" di tahun 1999 mencatat, Indonesia memiliki konsentrasi kepemilikan perusahaan publik tertinggi di Asia (61,7%) dibanding Malaysia (28,3%), Thailand (53,5%), Singapura (29,9%) dan Jepang hanya (2,8%).
6. Runtuhnya perekonomian Indonesia juga disebabkan oleh karena tidak adanya *good corporate governance* di dalam pengelolaan perusahaan. Kajian

Booz-Allen & Hamilton pada tahun 1998 menunjukkan bahwa indeks *good corporate governance* Indonesia adalah yang paling rendah di Asia Timur (2,88) dibandingkan Malaysia (7,72), Thailand (4,89) Singapura (8,93) dan Jepang (9,17). Hal tersebut diperparah oleh inefisiensi hukum dan peradilan di Indonesia hanya 2,5 sangat jauh apabila dibandingkan dengan Malaysia (9,0), Thailand (3,25), Singapura (10,00) dan Jepang (10,00).⁸

Sejak terjadinya krisis moneter yang melanda Indonesia, pada akhir tahun 1990-an masalah *Corporate Governance* mendapatkan perhatian yang cukup besar dari masyarakat dan pemerintah. Hal ini karena adanya anggapan bahwa masalah-masalah yang dihadapi oleh perusahaan di Indonesia, yang secara langsung juga menyebabkan terjadinya krisis moneter tersebut, adalah karena kurang diterapkannya prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) di dalam banyak perusahaan di Indonesia.⁹

Berpijak dari persepsi *Good Corporate Governance* (GCG), pemerintah melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT) dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 (UUPT). Pada saat pemerintah memberikan keterangan rancangan Undang-Undang tersebut kepada DPR, salah satu tujuan pembaruan Undang-Undang Perseroan Terbatas adalah mendukung Implementasi GCG.¹⁰

Pemerintah mengambil jalan menutup bank yang tidak dapat diselamatkan lagi. Namun untuk mencegah merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional, simpanan nasabah di bank yang ditutup diberikan bantuan

⁸ Sofyan A Djilil, Makalah Good Corporate Governance, September 2000, dalam Adrian Sutedi, *Prinsip Keterbukaan Dalam Pasar Modal, Restrukturisasi Perusahaan, Good Corporate Governance*, Cipta Jaya, 2006, Jakarta, hlm. 85.

⁹ Hamud, M. Balfas, *Hukum Pasar Modal Indonesia*, Tatanusa, Jakarta, 2006 hlm. 229.

¹⁰ Busyra Azheri, *Corporate Social Responsibility, Dari Voluntary Menjadi Mandotary*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 178.

likuiditas melalui Bank Indonesia. Namun, mengingat tekanan krisis semakin berat dan kepercayaan terhadap perekonomian nasional semakin merosot, akhirnya pemerintah mengundang IMF untuk memberikan bantuan teknis dan pinjaman.¹¹

Pada tanggal 31 Oktober 1997 *Letter of Intent (LoI)* Indonesia-IMF ditandatangani. *Letter of Intent* berisi sejumlah langkah yang akan dilakukan pemerintah Indonesia untuk menstabilkan perekonomian, LoI Oktober 1997 itu antara lain berisi sebagai berikut:

1. Restrukturisasi yang dilakukan secara komprehensif merupakan kunci keberhasilan.
2. Bank-bank *insolvent* yang tidak sanggup membayar kewajibannya yang tak mungkin diselamatkan ditutup. Bank-bank lemah namun masih bisa diselamatkan diharuskan menyusun dan melaksanakan rencana rehabilitasinya.
3. Program restrukturisasi terdiri dari empat bagian. Pelaksanaannya dibantu IMF, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. *Due diligence* terhadap Bank dilakukan untuk mengetahui derajat kesehatannya. Bank sehat tetap dibawah Bank Indonesia, sedangkan tidak sehat disembuhkan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).
4. Seluruh biaya yang berkaitan dengan penutupan bank dan rehabilitasi bank pemerintah menjadi beban pemerintah melalui APBN. Caranya dengan menerbitkan surat hutang (*bond*) yang dijamin pemerintah.¹²

Untuk mengatasi krisis yang terjadi, maka pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan diantaranya memberikan jaminan atas seluruh kewajiban

¹¹ *Ibid.*, hlm. 42

¹² *Ibid.*, hlm 87

pembayaran bank, termasuk simpanan masyarakat (*blanket guarantee*) yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1998 tentang jaminan terhadap kewajiban pembayaran Bank Umum dan Keputusan Presiden nomor 193 tahun 1998 tentang jaminan terhadap kewajiban Bank Perkreditan Rakyat.

Dalam pelaksanaannya *blanket guarantee* memang dapat menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan, namun ruang lingkup jaminan yang terlalu luas menyebabkan timbulnya *moral hazard* baik dari sisi pengelola bank maupun masyarakat. Untuk mengatasi hal tersebut dan agar tetap menciptakan rasa aman bagi nasabah penyimpan serta menjaga stabilitas sistem perbankan, program penjaminan yang sangat luas lingkungannya tersebut perlu digantikan dengan sistem penjaminan yang terbatas.¹³ Adanya program *blanket guarantee* kurang mendorong terciptanya disiplin pasar, sehingga upaya selanjutnya dengan mengganti program penjaminan atas seluruh kewajiban bank menjadi program penjaminan terbatas (*limited guarantee*) berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 37 B Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.¹⁴ Isi pasal tersebut adalah:

1. Setiap bank wajib menjamin dana masyarakat yang disimpan pada bank yang bersangkutan.
2. Untuk menjamin simpanan masyarakat pada bank sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dibentuk Lembaga Penjamin Simpanan.
3. Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2) berbentuk badan hukum Indonesia.

¹³ Dhian Indah Astuti, Tundjung Herning Sitabuana, Dian Septiandani, *Peran Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah*, Jurnal, Humani Vol.5, No.1 Januari 2012, hlm. 73.

¹⁴ Zuriyati, *Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Penyimpan Dana Pada Bank yang dilikuidasi Menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan*. Jurnal, JOM Fakultas Hukum Vol.2, No.2, Oktober 2005, hlm. 2.

4. Ketentuan mengenai penjaminan dana masyarakat dan Lembaga Penjamin Simpanan, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pada tanggal 22 September 2004 pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 24 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 96 (UULPS LNRI Tahun 2004/96). Undang-Undang ini mulai berlaku efektif 12 (dua belas) bulan setelah diundangkan.

Perkembangan sistem perbankan Indonesia telah berevolusi dalam lima tahap rehabilitasi dan perbaikan dari inflasi tinggi tahun 1967-1973, tahap pemberlakuan pagu aktiva netto tahun 1974-1983, tahap pertumbuhan dan deregulasi tahun 1983-1988, tahap percepatan tahun 1988-1991, serta tahap konsolidasi tahun 1991-1997, yakni prinsip-prinsip kehati-hatian yang sedang diperkenalkan termasuk kecukupan modal dan peringkat bank. Namun, krisis telah terlanjur merebak semasa tahap konsolidasi sedang berjalan, sementara kondisi fundamental bank-bank masih lemah, antara lain kecukupan modal yang belum teratasi. Meskipun telah mengalami restrukturisasi yang cukup signifikan, sektor perbankan Indonesia tetap lemah dan hal tersebut disebabkan setidaknya-tidaknya oleh tiga hal, yaitu:¹⁵

1. Pertumbuhan jumlah bank yang amat pesat sebagai hasil kebijakan deregulasi 1988 yang tidak disertai dengan ketentuan prudensial dan pengawasan yang memadai oleh bank sentral.
2. Lemahnya penerapan *good corporate governance* di sektor perbankan karena antara lain konsentrasi kepemilikan amat tinggi dan,
3. Terjadinya *economic boom* dan integrasi keuangan internasional yang mengakumulasi tingkat kerentanan sistem perbankan Indonesia.

Sebagai sebuah badan hukum, LPS dibentuk sebagai sebuah lembaga yang independen, transparan dan akuntabel dalam melaksanakan tugasnya serta

¹⁵ Kusumaningtuti, SS, *Peranan Hukum Dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 2.

memberikan pertanggung jawabannya kepada Presiden. Antara LPS dengan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) mempunyai perbedaan pada masalah pertanggung jawaban, karena BPPN hanya bertanggung jawab pada Menteri Keuangan. Namun di sisi lain secara kelembagaan organ tertinggi LPS dan ketua BPPN sama-sama diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Perbedaan ini salah satunya karena eksistensi BPPN yang secara tegas dinyatakan sebagai badan yang bersifat sementara, sedangkan LPS merupakan badan khusus yang bersifat permanen.¹⁶

Hubungan antara bank dengan nasabah didasarkan pada hubungan kepercayaan dan hubungan hukum. Hubungan atas dasar kepercayaan maksudnya nasabah menyimpan uangnya pada bank didasarkan atas kepercayaan bahwa bank mampu mengelola sejumlah uang yang disimpan tersebut. Sedangkan hubungan hukum, yaitu hubungan yang menimbulkan akibat hukum yang mengikat antara pihak bank dengan pihak nasabah pengguna jasa bank yang bersangkutan.

Perlindungan terhadap nasabah penyimpan dana di Bank dapat dilakukan melalui dua cara yaitu: perlindungan secara *Implisit (implicit deposit protection)* dan perlindungan secara *eksplisit (explicit deposit protection)*. Perlindungan secara implisit diperoleh antara lain melalui peraturan perundang-undangan dibidang perbankan, perlindungan yang dihasilkan oleh pengawasan dan pembinaan yang efektif yang dilakukan oleh Bank Indonesia, memelihara tingkat kesehatan bank, melakukan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian, cara pemberian kredit yang

¹⁶ BPPN didirikan berdasarkan Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1988 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1984 Tentang Susunan Organisasi Departemen Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1987.

tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah, dan lain-lainnya. Perlindungan secara eksplisit diperoleh melalui LPS.¹⁷

Perlindungan yang secara implisit dihasilkan oleh oleh pengawasan dan pembinaan yang efektif, yang dilakukan oleh Bank Indonesia merupakan pelaksanaan amanah dari Pasal 29 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1998, yang menentukan bahwa: "Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia". Bank Indonesia dalam melakukan tugas pengawasan jika menemukan hal yang dapat membahayakan bank atau pihak lain, maka Bank Indonesia dapat menghentikan kegiatan bank yang bersangkutan.

Pada Pasal 8 huruf (c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia (UU BI) ditentukan bahwa untuk mencapai tujuan yaitu memelihara kestabilan nilai rupiah, Bank Indonesia mempunyai tugas mengatur dan mengawasi bank. Pada Pasal 34 UU BI ditentukan:

1. Tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-Undang.
2. Pembentukan lembaga pengawas sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan selambat –lambatnya 30 Desember 2010.

Untuk melaksanakan amanat Pasal 34 tersebut maka lahir Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), yang disingkat UU OJK.

Pada Pasal 6 UU OJK menyatakan:

¹⁷ Terkait perlindungan hukum bagi nasabah bank lebih lanjut dimuat pada: Juanda Mamuaja, *Fungsi Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Rangka Perlindungan Hukum Bagi nasabah Perbankan Di Indonesia*, Jurnal, Lex Privatum, vol III/No. 1, Januari – Maret, 2015, hlm. 40.

OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:

1. Kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan.
2. Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal;
3. Kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan dan lembaga keuangan lainnya.

Tujuan dibentuknya OJK berdasarkan Pasal 4 UU OJK agar seluruh kegiatan di dalam sektor jasa keuangan: a) terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel; b) mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh berkelanjutan dan stabil; dan c) mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

Dalam kegiatan dengan perbankan, OJK memiliki tugas dan wewenang yaitu melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap jasa keuangan di sektor perbankan berdasarkan Pasal 7 UU OJK yang meliputi pengaturan dan pengawasan OJK mengenai kelembagaan bank, pengaturan dan pengawasan OJK mengenai prinsip kehati-hatian bank, dan pemeriksaan bank. Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa salah satu tugas Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU BI, yaitu mengatur dan mengawasi bank telah diambil alih OJK.

Kewenangan terkait pengaturan dan pengawasan terhadap kelembagaan maupun kesehatan bank meliputi perizinan, kegiatan usaha, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas asset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, perencanaan bank, dan lain-lain yang telah beralih kepada OJK, menjadi acuan dalam menetapkan pelaksanaan penyelesaian bank gagal.¹⁸

¹⁸ Zulfi Diane Zaini, *Hubungan Hukum Bank Indonesia Sebagai Bank, Bank Sentral Dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Pasca Pengalihan Fungsi Pengawasan Perbankan*, Jurnal Media

Sebuah bank disebut sebagai bank gagal disebabkan antara lain ditandai dengan menurunnya permodalan, kualitas aset, likuiditas, dan rentabilitas serta pengelolaan bank yang tidak dilaksanakan berdasarkan prinsip kehati-hatian dan asas perbankan yang sehat.¹⁹

Bank bermasalah dikategorikan sebagai bank dalam pengawasan intensif bila bank bermasalah tersebut mengalami lonjakan kredit macet (*NPL/Non Performing Loan*). Bank bermasalah yang tidak dapat menjaga tingkat kesehatan bank maka disebut sebagai Bank Gagal.

Pengertian Bank Gagal pada Undang-Undang LPS, pada Pasal 1 angka 7 UU LPS, Bank Gagal (*failing bank*) adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh Lembaga Pengawasan Perbankan (LPP) sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Kepercayaan nasabah terhadap bank dapat menjadi lemah disebabkan oleh rumor atau isu – isu , sehingga dengan mudahnya menyebar pada bank lain yang pada dasarnya sehat. Isu tentang sebuah bank yang dikabarkan gagal padahal belum tentu kabar tersebut benar, dapat menyebabkan terjadinya *rush* pada bank tersebut dan akan menjalar pada bank – bank lainnya. LPS melaksanakan fungsinya diantaranya adalah turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem

Hukum, Vol. 20, No. 2, Desember 2013. Selanjutnya Evan R. Tambunan pada tulisannya *Analisis Terhadap Pengaturan Dan Pengawasan Bank Dengan Keluarnya Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Transparency, Jurnal Hukum Ekonomi, Juni 2013, mengatakan agar fungsi pengawasan menjadi efektif setidaknya harus ada peningkatan efisiensi fungsi dan pengawasan selain itu didalam melakukan pengawasan harus dilakukan adil terhadap semua instansi yang diawasi.

¹⁹ Zulfi Diane Zaini, *Lembaga Penjamin Simpanan Dan Fungsinya Terhadap Penyelesaian Bank Gagal Di Indonesia*, Jurnal Keadilan Progresif, Vol.3 No.2, September 2012, hlm. 167.

perbankan sesuai dengan kewenangannya, maka penanganan dan penyelesaian Bank Gagal dilakukan melalui jalur non yudisial.

Selanjutnya pada Pasal 21 UU LPS disebutkan:

1. LPS menerima pemberitahuan dari LPP mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-Undangan di bidang perbankan.
2. LPS melakukan penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik setelah LPP atau komite koordinasi menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS
3. LPS melakukan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik setelah Komite Koordinasi menyelesaikan penanganan kepada LPS.

Untuk lebih lengkapnya, maka tugas dan wewenang LPS dapat kita lihat pada pasal 5 UULPS.

Pasal 5 ayat (1) menyatakan :

- 1) “Dalam menjalankan fungsi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a, LPS mempunyai tugas:
 - a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan; dan
 - b. Melaksanakan penjaminan simpanan”

Pasal 5 ayat (2) menyatakan :

- 2) “Dalam menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b, LPS mempunyai tugas sebagai berikut:
 - a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan;
 - b. Merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan
 - c. Melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistimetik.”

Di Amerika Serikat kegagalan bank dikelola oleh *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC). Kegagalan bank di Amerika Serikat diperlakukan berbeda dari jenis kebangkrutan lainnya karena pentingnya bank dalam efektif ekonomi.

Ketika sebuah bank gagal, maka dapat memiliki dampak yang menghancurkan tidak hanya pada nasabah bank tetapi juga pada pihak terkait lainnya. Kegagalan bank manapun (terutama bank besar) dapat merusak perekonomian dan menurunkan kepercayaan publik yang lebih akut dibandingkan dengan kegagalan pada perusahaan swasta lainnya.²⁰

Bank gagal karena sejumlah alasan, inspektur Jendral FDIC menyatakan tiga penyebab utama kegagalan bank yaitu: *pertama*; tata kelola perusahaan yang tidak memadai; *kedua*; Manajemen resiko yang lemah; dan *ketiga*; Kurangnya keberagaman resiko/ konsentrasi pinjaman.²¹

Beberapa negara lain yang melaksanakan kebijakan program penjaminan tersebut antara lain Cina, India, Hong Kong, Korsel, Thailand, Argentina, Brazil, Chili, Meksiko, Rusia, Uni Eropa, dan Jepang. Di India, program penjaminan dilakukan oleh *Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation* sejak 1962 dengan maksimal nilai penjaminan 100,000 rupee/orang. Hong Kong sejak 1995 membatasi batas maksimal penjaminan senilai 100.000 dolar Hong Kong. Korsel sejak 1996 menerapkan program penjaminan dengan batas maksimal 20 juta won. Argentina menerapkan *New Deposit Insurance Fund for Financial Institutions* (dikenal dengan SEDESA) sejak 1995 dengan batas maksimal 30.000 dolar AS.

²⁰ Stanley V Ragalevsky and Sarah J. Ricardi, *Anatomy of a Bank Failure*, Journal the Banking Law Journal, December 2009, hlm. 867. Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, mengatakan krisis ekonomi besar (*the great depression*) menjadi penyebab dan direpon dengan didirikannya FDIC, dimana krisis ekonomi mula- mula melanda bank – bank di Austria, kemudian merambat ke Jerman, Inggris, seluruh daratan Eropa, sampai akhirnya menular ke Amerika Serikat. Depresi ekonomi dunia dimulai pada tahun 1929, terutama menimpa pasar modal dan sektor perbankan. Dari sejak krisis meledak pada tahun 1929, ternyata diperlukan waktu lima tahun bagi pemerintah Amerika Serikat untuk memutuskan pembentukan FDIC pada tahun 1934.

²¹ *Ibid.*, hlm. 869.

Meksiko juga menerapkan program yang sama (dikenal dengan FOBAPROA), dengan batas maksimal senilai 100.000 dolar AS yang secara gradual program ini berakhir pada akhir 2005.²²

Berbeda dengan Negara lain, Thailand menerapkan program penjaminan melalui *Financial Institutions Development Fund* (FIDF) pada 1985 tanpa batas nilai penjaminan. Perlu diketahui, yang menonjol dari problem utama perbankan Thailand adalah tingginya *Nonperforming Loan*, mencapai 50 persen dari total kredit. Tidak mengherankan jika anggaran sebesar 43 miliar dolar AS (setara 32 persen dari GDP) disiapkan pemerintah Thailand untuk merestrukturisasi 20 bank bermasalah. Untuk mempercepat restukturisasi perbankan, dibentuk *The Financial Restructuring Advisory Committee* (FRAC) pada Oktober 1997. Bersamaan dengan itu, guna merestrukturisasi *Non Performing Loan* dan *bad debt*, dibentuk *Asset Management Corporations* (AMC). Sementara untuk memperkuat permodalan bank, pemerintah Thailand telah membentuk FIDF yang berfungsi membantu mengatasi problem permodalan dan likuiditas bank. Kepemilikan saham pemerintah pada bank-bank yang telah direkap berangsur-angsur harus dikurangi untuk memperkuat struktur penerimaan melalui program divestasi bertahap.

Beberapa negara yang menggunakan istilah *deposit insurance* antara lain Amerika Serikat, Kanada, Jepang, Taiwan, Korea, dan Filipina. Adapun beberapa negara yang menggunakan istilah selain *deposit insurance* antara lain *Deposit Guarantee Fund* (Australia, Denmark, Norwegia, Yunani, Portugal, Rumania,

²² Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Lembaga Penjamin Simpanan.(LPS)*, Sinar Grafika, Jakarta , 2012 , hlm. 1

Spain), *Deposit Protection Fund* (Inggris, Bahrain, Kenya, Mexico), *Fundo Garantidor de Creditors* (Brasil), atau *Fonds de Garantie des Depots* (Prancis).²³

Sistem asuransi deposito Jepang melindungi jumlah tabungan penabung dengan jumlah tabungan di atas 10 (sepuluh) juta yen. Pemerintah telah berjanji untuk melindungi seluruh deposito/tabungan untuk 5 (lima) tahun kedepan. Meskipun sudah ada jaminan, namun masih banyak penabung yang memindahkan deposito/tabungan mereka dari lembaga keuangan yang kecil ke bank yang lebih besar demi melindungi simpanannya.²⁴ Dalam paper *Bank for International Settlement* (BIS) berjudul *Bank Restructuring In Practice* (1999) dikatakan untuk Restrukturisasi perbankan, terdapat sejumlah metode yang diterapkan di sejumlah Negara, yaitu *government capital injection*, *asset management corporation* (AMC), *domestic bank merger*, dan *foreign bank takeover*.²⁵

Namun demikian terdapat satu benang merah yang sama di berbagai negara dalam menghadapi krisis keuangan, yakni munculnya dorongan pembentukan *formal schemes for protecting depositors*, yakni lembaga penjaminan yang dapat memenuhi kewajiban bank terhadap segenap *stakeholders* jika bank dilikuidasi guna menjaga kepercayaan masyarakat. Sehingga dengan demikian untuk melaksanakan restrukturisasi perbankan maka pembentukan lembaga penjamin simpanan menjadi salah satu metode dan dapat menjaga kepercayaan masyarakat

²³ *Ibid.*, hlm. 5.

²⁴ Takanarita Toro, *Shaking the Financial System*, Japan Quarterly 43, 2, April/ June 1996, hlm. 126.

²⁵ Zhuang Cai, Peter Wheale, *Managing Efficient Capital Allocation with Emphasis on The Chinese Experience*, Journal of Ethics, April 2009, hlm. 120.

pada perbankan. Selain pembentukan lembaga penjamin simpanan, China meningkatkan sistem manajemen resiko.²⁶

Di Indonesia tugas dan tanggung jawab LPS dalam sistem perbankan dan keuangan di Indonesia semakin diperluas dan diperkuat dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (UU PPKSK) pada tanggal 15 April 2016. Penjamin simpanan oleh LPS merupakan satu alat atau komponen penting yang digunakan dalam memelihara stabilitas sistem perbankan, selanjutnya stabilitas sistem perbankan diperlukan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, kemudian pertumbuhan ekonomi akan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang merupakan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam UUD 1945.²⁷

Dengan ditetapkannya UU PPKSK pada tanggal 15 April 2016, fungsi, tugas, dan tanggung jawab LPS dalam konstelasi sistem perbankan dan keuangan di Indonesia semakin diperluas dan diperkuat. Oleh karena itu, tantangan yang akan dihadapi LPS ke depan tentu saja juga akan semakin meningkat. Selain itu LPS juga ditunjuk sebagai penyelenggara Program Restrukturisasi Perbankan.²⁸

Setidaknya ada delapan poin penting dalam UU PPKSK²⁹:

1. Pembuatan KSSK (Komite Stabilitas Sistem Keuangan) ditujukan untuk memperkuat koordinasi antara pemerintah, BI, OJK dan LPS;
2. Adanya UU PPKSK akan memperkuat fungsi pengawasan dan pengaturan perbankan, khususnya bank berdampak sistemik atau *Domestic Systematically Important Bank* (DSIB). Menurut UU PPKSK, yang disebut

²⁶ *Ibid.*, hlm. 122.

²⁷ Terkait dengan kilas balik kelahiran LPS, lebih jauh dimuat pada: Hari Prasetya Mengupas Peran (Penting) LPS Dalam Sistem Perbankan, Indie Publishing, Depok, Jawa Barat, 2016, hlm. 9.

²⁸ Hari Prasetya, *Mengupas Peran (Penting) LPS dalam Sistem Perbankan*, Indie Publishing, Depok Jawa-Barat 2016, hlm. 2.

²⁹ Buletin Ekspose Gerai Info, Bank Indonesia, *Jalan Panjang UU PPKSK*, Edisi 58, Tahun VI, 2016, hlm. 28-30

bank Sistemik adalah (a) bank yang karena ukuran asset, modal, dan kewajiban, (b) luas jaringan atau kompleksitas transaksi atas jasa perbankan, serta (c) keterkaitan dengan sektor keuangan lain dapat mengakibatkan gagalnya sebagian atau keseluruhan bank lain atau sektor jasa keuangan bank lain atau sektor jasa keuangan, baik secara operasional maupun finansial, jika bank tersebut mengalami gangguan atau gagal;

3. Adanya penguatan prinsip *bail in* dalam menyelesaikan masalah bank berdampak sistemik;
4. Penyediaan pinjaman likuiditas jangka pendek didukung agunan berkualitas tinggi bagi bank yang butuh likuiditas;
5. OJK dan LPS bisa melakukan penanganan sedini mungkin jika ada bank berdampak sistemik yang mengalami masalah solvabilitas. Disini, penanganan permasalahan solvabilitas bank oleh LPS semakin jelas dan diperkuat;
6. LPS dimungkinkan menerapkan konsep *Bridge Bank* (BB) dan *Purchase and Assumption* (P & A), untuk menangani permasalahan solvabilitas, sehingga penggunaan dana LPS dapat diminimalkan;
7. Pemberian kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan kondisi krisis yang disarankan oleh KSSK (Komite Stabilitas Sistem Keuangan) dan pembentukan badan restrukturisasi bank;
8. Adanya perlindungan hukum yang memadai sepanjang tidak mencederai kewenangan yang diberikan;

Apapun ketentuannya yang dimuat dalam Undang-Undang PPKSK, mempunyai esensi bahwa apabila terjadi segala sesuatu yang mengganggu stabilitas sistem keuangan, sudah ada sistem dan prosedurnya di satu pihak dan perlindungan hukum yang jelas kepada pemangku jabatan yang terlibat dalam pengambilan keputusan. Perlindungan dimaksud tentunya bukan berarti para pemangku jabatan menjadi kebal hukum, namun lebih pada adanya payung hukum bahwa tindakan yang dilakukakan tidak melanggar rambu-rambu yang masuk kategori penyalahgunaan kekuasaan dan/atau kewenangan, lebih dari itu tentunya agar segala sesuatunya dapat dipertanggung jawabkan dengan dengan jelas dan terbuka.

Berdasarkan poin-poin penting dalam UU PPKSK, maka terdapat konsep resolusi baru bagi LPS yang sebelumnya tidak diatur dalam UU LPS yaitu *Bridge Bank*, *Purchase and Assumption* dan *bail in*. Pengertian *Bridge Bank* (BB) adalah

dalam rangka resolusi bank maka ada opsi didirikan bank baru untuk menampung dan mengelola sementara sebagian atau seluruh aset dan kewajiban yang dialihkan dari bank gagal. Selanjutnya bank gagal tersebut dicabut izinnya dan dilikuidasi. *Purchase and Assumption (P & A)* juga merupakan opsi resolusi yaitu bank yang sehat mengambil alih sebagian atau seluruh aset bank gagal dan menerima sebagian atau seluruh kewajiban bank gagal tersebut. Bank gagal sebagian atau seluruh aset dan kewajibannya telah dipindahkan tersebut selanjutnya dicabut izin usahanya dan dilikuidasi.³⁰

Sedangkan konsep *bail in* mengatasi permasalahan solvabilitas bank gagal akan dilakukan dengan melibatkan sumber daya bank itu sendiri, tanpa melibatkan anggaran negara. Sumber daya bank yang dimaksud adalah penanaman modal oleh pemegang saham pengendali, konversi utang tertentu menjadi modal, hasil pengelolaan aset dan kewajiban bank maupun kontribusi industri berupa iuran ke LPS.³¹

Setelah krisis keuangan global pada tahun 2008, masyarakat di banyak negara secara tegas menolak *bail out*.³² Sejalan dengan kecenderungan itu, pemimpin G-20 pada 2008 berkomitmen untuk mereformasi pengaturan industri keuangan global. Satu pilar utama dari reformasi tersebut adalah mengakhiri masalah *too big too fail*, hingga pemerintah tidak dipaksa lagi untuk memberikan *bail out*. Selain kewajiban penguatan modal, bank juga diharuskan untuk memiliki instrumen utang

³⁰ Apriyani, www.infobanknews.com, diakses pada tanggal 9 Juni 2020.

³¹ Bulletin Ekpose Gerai Info Bank Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 31.

³² Menurut www.kamusbesar.com/bailout, Bail Out adalah bantuan keuangan atau penyelamatan kepada perusahaan atau bank bertanggung yang mengalami kesulitan keuangan.

yang dapat dikonversi menjadi modal (*convertible bond*). Sumber kedua *bail in* adalah dana dari industri perbankan.³³

Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata Restrukturisasi adalah: penataan kembali (supaya struktur atau tatanannya baik). Restrukturisasi merupakan suatu upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan suatu kondisi yang bermasalah dan pada awalnya dilakukan terhadap kredit macet. Restrukturisasi kredit dilakukan oleh lembaga perbankan yang merupakan bagian dari restrukturisasi perbankan pada dasarnya dapat dipilah dalam dua besaran pokok, yaitu program pemulihan perbankan (*recovery program*) dan pementapan ketahanan sistem perbankan³⁴

Pada saat krisis ekonomi di Indonesia yang dimulai pada tahun 1997 Pemerintah melakukan restrukturisasi perbankan nasional yang dimulai pada tahap awal adalah menitikberatkan kepada upaya memulihkan kepercayaan kepada perbankan nasional. Selanjutnya setelah upaya tersebut dapat meredam kepanikan dan kemungkinan timbulnya kerugian yang lebih besar lagi dalam sistem perbankan maka pemerintah mulai menempuh langkah-langkah untuk menstabilkan posisi keuangan perbankan dan memperbaiki lingkungan operasional sistem perbankan. Patut dicatat bahwa berbagai langkah tersebut banyak yang berdimensi jangka menengah-panjang, penilaian atas keberhasilan dari upaya-upaya tersebut dalam

³³ Mesti Sinaga, Kontan.co.id, diakses pada tanggal 9 Juni 2020. Selanjutnya mengenai sumber kedua *bail in* dari industri perbankan maka bank diwajibkan membayar premi yang akan dikumpulkan dan dikelola untuk digunakan membantu resolusi bank-bank yang mengalami permasalahan solvabilitas. Di Eropa pengenaan premi secara *ex-ante* dimana bank telah memulai membayar premi untuk mempersiapkan resolusi perbankan pada saat krisis keuangan di masa depan.

³⁴ Jhoni Asmara, *Proses Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah Melalui Restrukturisasi*, Jurnal Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Syiah Kuala, Vol.3, No. 3, Agustus 2015, hlm. 24.

mengatasi dan mencegah berulangnya kembali krisis perbankan tentu saja tidak dapat dilakukan dengan mudah dan dalam waktu singkat.³⁵

Program restrukturisasi perbankan yang dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Bank Indonesia meliputi rekapitalisasi perbankan nasional, program penjaminan dana pihak ketiga dan penyelesaian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Untuk membiayai program restrukturisasi perbankan, pemerintah menerbitkan surat utang sebesar Rp 665 triliun, diantaranya sebesar Rp 433 triliun berupa surat utang ke publik untuk program rekapitalisasi bank-bank nasional. Selebihnya sebesar Rp 233 triliun berupa Surat Utang Pemerintah (SUP) ke Bank Indonesia untuk mengambil alih hak tagih Bank Indonesia terhadap BLBI dan untuk membiayai program penjaminan dana pihak ketiga serta kewajiban lain dari bank-bank yang ditutup dan beku operasi.³⁶

Di dalam UU PPKSK menyebutkan bahwa Program Restrukturisasi Perbankan adalah program yang diselenggarakan untuk menangani permasalahan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional. Program Restrukturisasi Perbankan direkomendasikan oleh Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) kepada Presiden untuk diselenggarakan dan diakhiri. KSSK adalah komite yang dibentuk dengan UU PPKSK. Menurut Pasal 4 ayat (3) UU PPKSK, KSSK beranggotakan:

1. Menteri Keuangan sebagai koordinator merangkap anggota dengan hak suara;
2. Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota dengan hak suara;

³⁵ Halim Alamsyah, *Restrukturisasi Perbankan Dan Dampaknya Terhadap Pemulihan Kegiatan Ekonomi Dan Pengendalian Moneter Dan Perbankan*, Buletin Moneter Dan Perbankan, Desember 1998, hlm. 122.

³⁶ Aulia Pohan, *Potret Kebijakan Moneter Indonesia, Seberapa Jauh Kebijakan Moneter Mewarnai Perekonomian Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 192.

3. Ketua Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan sebagai anggota dengan hak suara;
4. Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan sebagai anggota tanpa hak suara.

Pada Pasal 4 ayat (4) UU PPKSK disebutkan, setiap anggota KSSK bertindak untuk dan atas nama lembaga yang dipimpinnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pada Pasal 15 UU PPKSK disebutkan:

“Komite Stabilitas Sistem Keuangan melaporkan kepada Presiden mengenai:

- a. Kondisi stabilitas sistem keuangan setiap 3 (tiga) bulan;
- b. Penangan krisis sistem keuangan;
- c. Penanganan permasalahan Bank Sistemik; dan/atau
- d. Pelaksanaan Program Restrukturisasi Perbankan oleh Lembaga Penjamin Simpanan.”

Jika bank mengalami kesulitan likuiditas, maka bank tersebut dapat meminta bantuan pada Bank Indonesia (BI). Sebagaimana fungsinya, Bank Indonesia sebagai bank sentral mengemban fungsi sebagai *lender of last resort*. Secara teoritis *lender of last resort* (LOLR) adalah penyediaan likuiditas oleh Bank sentral pada lembaga keuangan atau kepada pasar karena terjadinya *shock* yang tiba-tiba dan mengakibatkan peningkatan permintaan likuiditas secara abnormal yang tidak dapat dipenuhi oleh sumber-sumber lainnya. Fungsi tersebut pernah dilaksanakan oleh BI pada tahun 1997-1998, saat terjadi krisis moneter, dengan jalan memberikan BLBI bagi bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas. Hambatan dalam memperoleh pengembalian kewajiban yang berasal dari BLBI dan pemenuhan penyelesaian kredit yang melanggar Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) mendorong BPPN untuk mengupayakannya di luar pengadilan (*out of court settlement*). Bentuk penyelesaian di luar pengadilan yang dipilih adalah

melakukan perjanjian yang disebut dengan *Master of Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)*. *Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNIA)* dan Akta Pengakuan Utang (APU)³⁷

Dikemudian hari masalah yang muncul adalah terjadi penyalahgunaan dana yang semula dimaksudkan untuk dibayarkan pada nasabah beralih pada penggunaan dana tersebut untuk kepentingan pemilik bank- bank penerima dana BLBI, kemudian pengembalian dana yang berbentuk pinjaman pada bank-bank tersebut tidak selesai baik karena tidak sesuai asset yang dijaminan maupun kaburnya pemilik bank-bank penerima dana BLBI tersebut.

Berdasarkan Instruksi Presiden No.8 tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepada Debitur yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham , memberikan kepastian hukum yang merupakan upaya hukum dari pemerintah dengan cara menerapkan pola penyelesaian BLBI secara non litigasi, yaitu membuka kemungkinan bagi penerima BLBI yang beritikad baik dengan menandatangani “Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham” yang memuat penyelesaian kewajiban hutangnya kepada negara, selanjutnya kepada yang bersangkutan diberikan kontra prestasi berupa pemberian jaminan kepastian hukum dari negara, dengan klausula *Release and Discharge* (Pembebasan dan Pengosongan) yang merupakan bentuk penghapusan, penuntutan aspek pidananya. Konsekwensi yuridis dari pilihan ini adalah dijadikannya pemenuhan kewajiban keperdataan sebagaimana diperjanjikan

³⁷ Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia Dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, Keni Media, Bandung, 2012, hlm. 209.

sebagai dasar penghapusan penuntutan pidana terhadap Pemegang Saham Pengendali.³⁸

BPPN sebagai lembaga yang khusus didirikan dalam penyelesaian krisis perbankan, dinilai oleh beberapa pihak lemah dasar pendiriannya karena hanya berdasarkan keputusan Presiden, yang menyebabkan kekecewaan yang amat besar dari BPPN tidak dapat efektif untuk diimplementasikan sehingga tidak dapat mengalahkan kewenangan mengenai hal-hal yang sama, tetapi bertentangan yang diatur oleh Undang-Undang. Akibatnya program-program restrukturisasi perbankan yang dilaksanakan BPPN menjadi lamban terutama disebabkan hambatan proses hukum dan lambannya restrukturisasi perbankan diukur dengan tingkat kecepatan turunnya nilai asset di sistem keuangan di Indonesia.³⁹

Tahun 2020 dunia mulai dilanda pandemi Covid – 19, maka di Indonesia untuk mengantisipasi ancaman yang membahayakan perekonomian dan/stabilitas sistem keuangan diterbitkan Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2020. Bagi pelaksanaan langkah-langkah penanganan permasalahan stabilitas sistem keuangan olah LPS, dibentuk peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 33 Tahun 2020. Pada Pasal 2 PP Nomor 33 mengatakan ruang lingkup PP ini adalah pengaturan kewenangan LPS dalam rangka penanganan permasalahan stabilitas sistem keuangan yang timbul akibat terjadinya pandemi Covid – 19 dan/ atau untuk menghadapi ancaman krisis ekonomi dan/stabilitas sistem keuangan yang mencakup penanganan permasalahan bank yang membahayakan perekonomian

³⁸*Ibid.*, hlm. 206-208.

³⁹Lebih Jauh terkait dengan peran dan tugas BPPN: dimuat pada Kusumaningtuti SS, *Op Cit.*, hlm. 170-172.

nasional dan/stabilitas sistem keuangan. Selanjutnya pada Pasal 11 ayat (1), dalam rangka pelaksanaan kewenangan LPS tersebut, maka LPS dapat melakukan penempatan dana selama pemulihan ekonomi akibat pandemi Covid – 19. Berdasarkan pengaturan tersebut maka timbul kewenangan baru bagi LPS.

LPS yang melakukan restrukturisasi Bank Gagal dengan kewenangan yang semakin diperluas harus mempunyai landasan hukum yang kuat dan tegas dengan instrumen yang jelas dan mencegah *moral hazard* sehingga dapat meminimalisir dampak negatif terhadap perekonomian nasional, misalnya mencegah kepanikan nasabah, mencegah pelarian dana ke luar negeri (*Capital Flight*) dan sebagainya. Sistem keuangan di Indonesia masih didominasi oleh sektor perbankan, kegagalan bank secara individual dapat memberi dampak yang menjalar kepada bank- bank lainnya dan pada lembaga keuangan lainnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, dalam pembahasan menitik beratkan rumusan masalah dalam 3 (tiga) pertanyaan penelitian, yakni:

1. Bagaimanakah pengaturan penetapan Bank Gagal dalam sistem perbankan nasional?
2. Bagaimanakah proses Restrukturisasi Bank Gagal dalam sistem perbankan nasional?
3. Bagaimanakah peran Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam melakukan Restrukturisasi Bank Gagal?

C. Keaslian Penelitian

Penelitian ini dapat dikatakan asli dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang mengandung unsur kejujuran, objektif, rasional dan terbuka, karena penulis lakukan sendiri dengan tidak melakukan plagiat. Peneliti melakukan penelusuran melalui kepustakaan, internet dan bentuk publikasi lainnya, diketahui ada satu penelitian memiliki topik penelitian yang mendekati topik yang diteliti yakni oleh: Arief Wibisono dengan judul Peranan Negara Dalam Mencegah Dan Menangani Krisis Sistem Keuangan, Studi Kasus: Peranan KSSK Dalam Penetapan Bank Century TBK Sebagai Bank Gagal Dan Penyerahan Penanganannya Kepada Lembaga Penjamin Simpanan.

Disertasi tahun 2014 dari Universitas Indonesia, Jakarta yang permasalahan dan pembahasannya adalah:

1. Pengaturan hukum tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) terkait keterlibatan Negara dalam mencegah dan menangani krisis sistem keuangan. Mekanisme JPSK menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam kerangka sistem keuangan di berbagai negara. Di Indonesia, amanat penyusunan RUU JPSK tertuang dalam Pasal 11 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2009. Pemikiran peranan negara dalam ikut serta dalam pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan, tidak dapat dilepaskan dari pemikiran mengenai campur tangan Negara dalam perekonomian.
2. KSSK sebagai Organ Negara dapat menentukan kebijakan melibatkan atau tidak negara dalam pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan.

KSSK sebagai salah satu organ Negara menduduki peran penting sebagai lembaga yang berfungsi menetapkan kebijakan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis. Penetapan Bank Century sebagai Bank Gagal Berdampak Sistemik dan penyerahannya kepada LPS dilihat sebagai praktik peran KSSK sebagai salah satu organ Negara.

3. Pengaturan dan mekanisme kerja pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan oleh Negara melalui suatu Komite di masa mendatang. Sesuai amanat UU tentang Bank Indonesia, dalam rangka mengantisipasi imbas krisis ekonomi global terhadap perekonomian nasional, pada tanggal 15 Oktober 2008, Pemerintah menetapkan Perpu JPSK. Pembahasan RUU JPSK tidak terselesaikan oleh DPR periode 2004 – 2009. Pada tanggal 30 September 2009 ditegaskan sikap DPR – RI tentang penolakan atas Perpu JPSK. Dalam pembahasan Perpu JPSK tersebut, pengalaman beberapa Negara dalam penanganan krisis menjadi bahan acuan termasuk pembentukan suatu komite sebagai suatu koordinasi dan percepatan pengambilan keputusan. Misalnya di Amerika Serikat dibentuk *Office of Financial Stability* untuk melaksanakan *Troubled Asset Relief Programme (TRAP)*.

Perbedaan dengan Disertasi Penulis yaitu penulis meneliti dan membahas tentang pengaturan dan penetapan Bank Gagal, restrukturisasi Bank Gagal dalam sistem perbankan nasional dan restrukturisasi Bank Gagal oleh LPS. Kegagalan suatu bank disebabkan oleh berbagai faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Bank yang gagal perlu segera direstrukturisasi, agar Bank tidak kehilangan kepercayaan dari masyarakat karena kepercayaan

terhadap adalah aset bagi bank. Kegagalan bank juga dapat memberi dampak terhadap terhadap bank yang lainnya bahkan juga terhadap lembaga keuangan lainnya. Setelah LPS terbentuk, maka restrukturisasi Bank Gagal dilakukan oleh LPS. Pilihan resolusi yang dapat dilaksanakan LPS untuk merstrukturisasi Bank Gagal semakin bertambah setelah terbitnya UU PPKSK.

D. Tujuan Penelitian

Merujuk permasalahan dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian yakni untuk :

1. Untuk mengungkapkan dan mengetahui pengaturan penetapan Bank Gagal dalam sistem perbankan nasional.
2. Untuk mengungkapkan dan mengetahui proses Restrukturisasi Bank Gagal dalam sistem perbankan nasional.
3. Untuk mengungkapkan, mengetahui dan menganalisis peran Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam melakukan Restrukturisasi Bank Gagal.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat:

1. Secara teoritis, penulis berharap tulisan ini menjadi sumbangsih pemikiran kepada kalangan akademis dalam menjabarkan pengaturan restrukturisasi Bank Gagal oleh LPS, memberikan masukan yang berguna untuk mengisi kekosongan hukum sehingga bermanfaat bagi penyempurnaan perundang-undangan yang sudah ada.

2. Secara praktis setidaknya-tidaknya tulisan ini dapat memberikan manfaat atau kegunaan terhadap pelaksanaan restrukturisasi Bank Gagal oleh LPS, memberikan arah dan pedoman dalam menentukan kriteria Bank Gagal, sehingga dapat menjadi masukan bagi para regulator atau pengambil kebijakan di bidang perbankan.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis.

a. Teori Kewenangan

Menurut Philipus M. Hadjon, “Wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechts macht*) jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁴⁰ Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara-Negara hukum dalam sistem kontinental. Pada mulanya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh Negara. Di Inggris terkenal ungkapan “*No taxation without representation*” tidak ada pajak tanpa (persetujuan) parlemen, atau di Amerika ada ungkapan; “*Taxation without representation is robbery*”, pajak tanpa (persetujuan) parlemen adalah perampokan. Hal ini berarti penarikan pajak hanya boleh dilakukan setelah adanya Undang-Undang (*de heerschppij van de wet*).⁴¹

⁴⁰Adriansyah, *Fokus Kajian Teori Kewenangan*, <http://costumlawyer.wordpress.com/2014/09/18/fokus-kajian-teori-kewenangan/12>. September, 2016

⁴¹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Dalam lapangan Hukum Administrasi Negara juga dikenal asas-asas hukumnya, diantaranya adalah asas legalitas. Arti asas legalitas yaitu setiap perbuatan administrasi berdasarkan hukum.⁴² Menurut John Austin unsur penting dalam hukum adalah *Command* dan *Sanction*. *Command* diterjemahkan sebagai perintah. *Command* yang dipahami oleh Austin tercermin dalam kalimat ini: “Kalau anda mengekspresikan atau mengisyaratkan suatu hal yang harus saya lakukan agar ada sebuah tindakan yang saya lakukan, dan anda akan menghampiri saya dengan kemarahan jika saya tidak melakukan apa yang anda harapkan dari ekspresi atau isyarat anda tersebut, maka ekspresi atau isyarat tersebut merupakan *command*.”⁴³

Menurut Hans Kelsen sanksi didefinisikan oleh Kelsen, sebagai reaksi koersif masyarakat atas tingkah laku manusia (fakta sosial) yang mengganggu masyarakat. Setiap sistem norma dalam pandangan Kelsen selalu bersandar pada sanksi. Esensi dari hukum adalah organisasi dari kekuatan, dan hukum bersandar pada sistem paksaan yang dirancang untuk menjaga tingkah laku sosial tertentu.⁴⁴

Meskipun asas legalitas mengandung kelemahan, namun ia tetap menjadi prinsip utama dalam setiap Negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar hukum dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan,

⁴² Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 105.

⁴³ Antonius Cahyadi, E. Fernando M. Manullang, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Prenadamedia, 2015, Jakarta, hlm. 66.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 84.

yang diberikan oleh Undang-Undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni “*Het vermogen tot net verrichten van bepaalde rechtshandelingen*” yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Selain itu Ridwan HR. mengutip apa yang disampaikan Stout, memberikan definisi tentang kewenangan. Kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.⁴⁵

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.⁴⁶

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat Undang-Undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:⁴⁷

- 1) Yang berkedudukan sebagai *original legislator* di tingkat pusat adalah sebagai pembentuk konstibusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu Undang-Undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.
- 2) Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan Undang-Undang mengeluarkan

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 98.

⁴⁶*Ibid.*, hlm. 101.

⁴⁷*Ibid.*,

peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang yang berdasarkan pada suatu ketentuan Undang-Undang mengeluarkan peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada badan atau jabatan tata usaha Negara tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan badan atau pejabat tata usaha negara yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.⁴⁸

Teori kewenangan menjadi landasan bagi restrukturisasi Bank Gagal oleh LPS karena kewenangan untuk melakukan restrukturisasi Perbankan diberikan kepada LPS sesuai dengan ketentuan UU PPKSK Pasal 38. Hal ini berarti kewenangan yang dimiliki oleh LPS memiliki dasar perundang-undangan dan juga kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh Undang-Undang.

b. Teori Organ

Di dalam hukum, badan atau perkumpulan dipandang sebagai subyek hukum yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti manusia. Badan-badan dan perkumpulan-perkumpulan itu dapat

⁴⁸ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 100.

memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu-lintas hukum dengan perantaraannya pengurusnya, dapat digugat dan menggugat dimuka hakim. Badan-badan atau perkumpulan tersebut dinamakan Badan hukum.

Penulis mengutip beberapa definisi Badan Hukum dari para sarjana, diantaranya E. Utrecht, badan hukum ialah setiap pendukung hak yang tidak berjiwa, atau yang lebih tepat yang bukan manusia. Badan hukum sebagai gejala kemasyarakatan adalah suatu gejala yang riil, merupakan fakta benar-benar, dalam pergaulan hukum, yaitu sesuatu yang dapat dicatat dalam pergaulan hukum, biarpun tidak berwujud manusia atau benda yang dibuat dari besi, kayu dan sebagainya, yang menjadi penting bagi pergaulan hukum ialah hal badan hukum itu mempunyai kekayaan (*vermogen*) yang sama sekali terpisah dari kekayaan anggotanya, yaitu dalam hal badan itu berupa korporasi. Hak kewajiban badan hukum sama sekali terpisah dari hak kewajiban anggotanya. Bagi bidang perekonomian, terutama lapangan perdagangan gejala ini sangat penting.⁴⁹

Menurut Molengraaff, badan hukum pada hakikatnya merupakan hak dan kewajiban dari para anggotanya secara bersama-sama, yang mana di dalamnya terdapat harta kekayaan bersama yang tidak dapat dibagi-bagi. Setiap anggota tidak hanya menjadi pemilik sebagai pribadi untuk masing-masing bagiannya dalam satu kesatuan yang tidak dapat dibagi-bagi itu, tetapi juga sebagai pemilik bersama untuk keseluruhan harta kekayaan, sehingga setiap

⁴⁹ E. Utrecht/ Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtar Baru, 1983, Jakarta, hlm. 266.

pribadi anggota adalah juga pemilik harta kekayaan yang terorganisasikan dalam badan hukum itu.⁵⁰

Kemudian Menurut Hans Kelsen, suatu tatanan hukum yang mengatur perbuatan sejumlah individu dapat dipandang sebagai “pribadi” yang berarti dapat dipersonifikasikan. Namun demikian, badan hukum menurut pengertian teknis yang sempit hanya diasumsikan jika organ-organ komunitas yang dianggap sebagai “pribadi” mampu menggambarkan korporasi dari sudut hukum yakni individu-individu yang termasuk didalamnya, dan itu berarti mampu melakukan transaksi hukum, mewakili di pengadilan dan membuat persyaratan-persyaratan yang mengikat semua anggota atas nama komunitas, yakni atas nama individu-individu yang termasuk dalam korporasi dan jika tanggung jawab komunitas dibatasi menurut suatu cara tertentu. Tanggung jawab ini dibatasi, pada harta kekayaan badan hukum yang merupakan harta kekayaan bersama dari para anggotanya.⁵¹

Teori-teori badan hukum yang ada, sebenarnya dapat dihimpun dalam dua golongan, yaitu:⁵²

- 1) Teori yang berusaha ke arah peniadaan persoalan badan hukum, antara lain dengan jalan mengembalikan persoalan tersebut kepada orang-orangnya, yang merupakan orang-orang yang sebenarnya berhak. Termasuk golongan ini ialah teori Orgaan, teori kekayaan bersama.
- 2) Teori lainnya, yang hendak mempertahankan persoalan badan hukum, ialah teori fiksi, teori kekayaan yang bertujuan, teori kenyataan yuridis.

⁵⁰Sonny Tobelo, *Teori Tentang Badan Hukum*, Sonny-tobelo.blogspot.co.id/2014/07/teori-tentang-badan-hukum-html, diakses tanggal 18 September 2016, jam 20.35 WIB

⁵¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm. 46.

⁵² Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 2014, hlm. 30.

Teori Organ, menjadi landasan bagi restrukturisasi Bank Gagal oleh LPS, karena restrukturisasi dilakukan oleh LPS. LPS adalah badan hukum yang menyelenggarakan kegiatan penjaminan simpanan atas nasabah penyimpan dan sebagai sebuah lembaga independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berkerjasama dengan BI dan OJK.

Teori Organ dikemukakan oleh sarjana Jerman, Otto Van Gierke pengikut aliran sejarah dan di negeri Belanda dianut oleh L.P. Polano. Ajarannya disebut *leer der volle diege realiteic* (ajaran realitas sempurna).⁵³ Teori Organ timbul sebagai reaksi terhadap teori fiksi yang dipelopori oleh Friedrich Carl Von Savigny, tokoh utama aliran/mazhab sejarah. Pandangan Von Savigny berpangkal kepada bahwa di dunia ini terdapat bermacam-macam bangsa yang pada tiap-tiap bangsa tersebut mempunyai suatu *Volkgeist*, Jiwa rakyat. Jiwa ini berbeda-beda, baik menurut waktu maupun menurut tempat. Pencerminan dari adanya jiwa yang berbeda ini tampak pada kebudayaan dari bangsa tadi yang berbeda-beda. Ekspresi itu tampak pula pada hukum yang sudah barang tentu berbeda pula pada setiap tempat dan waktu. Karenanya, demikian Von Savigny tidak masuk akal jika terdapat hukum yang berlaku universal dan pada semua waktu.⁵⁴

Menurut Savigny badan hukum semata-mata hanyalah buatan pemerintah atau negara. Terkecuali negara badan hukum itu suatu fiksi yakni

⁵³ *Ibid.*, hlm. 32.

⁵⁴ Lili Rasjidi, Liza Sonia Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra aditya Bakti, Bandung 2016, hlm. 85.

sesuatu yang sebenarnya tidak ada tetapi orang menghidupkannya dalam bayangannya untuk menerangkan sesuatu hal.⁵⁵

Menurut Von Gierke, badan hukum itu seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum yaitu *eine leiblichgeistige lebenseinheit*. Badan hukum itu menjadi suatu *verbanpersonlichkeit*, yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau dengan organ-organ badan tersebut misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucapkan kehendaknya dengan perantaraan mulutnya atau dengan perantaraan tangannya jika kehendak itu ditulis diatas kertas. Apa yang mereka (*organen*) putuskan, adalah kehendak dari badan hukum.⁵⁶

Dengan demikian menurut Teori Organ, badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak, tetapi benar-benar ada. Badan hukum bukanlah suatu kekayaan (hak) yang tidak bersubjek, tetapi badan hukum itu suatu organisme yang riil, yang hidup dan bekerja, seperti manusia biasa tujuan badan hukum menjadi kolektivitas, terlepas dari individu, ia suatu *verband personlichkeit* yang memiliki *gesamwille*. Berfungsinya badan hukum dipersamakan dengan fungsinya manusia. Jadi, badan hukum tidak berbeda dengan manusia. Karena itu dapat disimpulkan bahwa tiap-tiap perkumpulan/perhimpunan orang adalah badan hukum.⁵⁷

⁵⁵ Chidir Ali, *Op. Cit.*, hlm. 33.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 34.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 35.

2. Kerangka Konseptual.

a. Restrukturisasi

Restrukturisasi berasal dari kata *restructure*, artinya menata kembali sesuatu menjadi sistem, atau mereorganisasi kembali sebuah perusahaan dengan cara yang berbeda. Restrukturisasi dapat dibedakan atas restrukturisasi perusahaan dan utang. Restrukturisasi perusahaan disini bersifat institusional artinya melakukan penataan ulang terhadap struktur/tatanan perusahaan secara kelembagaan. Sedangkan restrukturisasi utang diartikan lebih pada proses negosiasi ulang atas seluruh perjanjian utang-piutang yang ada dan terjadi antara perusahaan sebagai debitur dengan pemberi kredit atau kreditur, biasanya bank.⁵⁸

Restrukturisasi adalah mereorganisasi, melakukan berbagai strategi yang tujuannya adalah menyetatkan kembali perusahaan dan menghasilkan *synergy*. Restrukturisasi dapat dikategorikan sebagai berikut:⁵⁹

- 1) Restrukturisasi Bisnis
- 2) Restrukturisasi Keuangan
- 3) Restrukturisasi Manajemen
- 4) Restrukturisasi Organisasi.

Restrukturisasi bisnis tidak lain merupakan penataan kembali rantai bisnis dengan tujuan meningkatkan keunggulan daya saing dan *competitive*

⁵⁸ Adrian Sutedi, *Prinsip Keterbukaan Dalam Pasar Modal, Restrukturisasi Perusahaan , Good Corporate Governance*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006 , hlm. 105.

⁵⁹ Herman Ruslim, *Merger, Akuisi, dan Restrukturisasi*, Jurnal Manajemen dan Bisnis, Vol 3, No.1, Juni 2008, hlm. 37-38.

advantage perusahaan. Restrukturisasi keuangan adalah penataan kembali struktur keuangan untuk meningkatkan kinerja keuangan perusahaan, dapat dilakukan dengan berbagai alternatif, misalnya penjadwalan kembali pembayaran bunga dan pokok pinjaman, dan sebagainya. Restrukturisasi manajemen dapat ditempuh melalui beberapa alternatif, misalnya *business process reengineering* yaitu proses penataan ulang secara radikal manajemen dan bisnis perusahaan. Kata-kata radikal muncul dengan alasan bahwa perubahan yang sedikit-sedikit diyakini tidak akan berhasil. Sedangkan restrukturisasi organisasi dapat ditempuh baik dengan mengubah kembali struktur manajemen termasuk dewan komisarisnya ataupun menyangkut status perusahaan. Restrukturisasi organisasi dapat saja dilakukan dengan mengubah kembali komposisi kepemilikan dan status badan hukum perusahaan.

Apabila restrukturisasi dihubungkan dengan perusahaan maka akan terdapat banyak seginya, seperti misalnya restrukturisasi terhadap obyek usaha bisnis itu sendiri, yang mengundang restrukturisasi perusahaan sampai pada batas-batas tertentu. Restrukturisasi institusional yang memang ditujukan terhadap perusahaan secara kelembagaan (*corporate restructuring*), restrukturisasi yang ditujukan terhadap permodalan perusahaan (*financial restructuring*), restrukturisasi hukum yang merupakan upaya untuk memperbaiki status hukum badan usaha ataupun peraturan-peraturan yang membatasi lingkup kegiatan perusahaan.⁶⁰

c. Lembaga Penjamin Simpanan

⁶⁰ Adrian Sutedi, *Prinsip Keterbukaan Dalam Pasar... Op. Cit.*, hlm. 106.

Lembaga Penjamin Simpanan atau *Indonesia Deposit Insurance Corporation* adalah suatu lembaga independen yang berfungsi menjamin simpanan nasabah perbankan di Indonesia. Berdasarkan Pasal 103 UU LPS bahwa UU LPS ini mulai berlaku efektif 12 (dua belas) bulan setelah diundangkan. Sehingga pendirian dan operasional LPS dimulai pada 22 September 2005.

Dari pertimbangan diterbitkannya UULPS, dapat diketahui bahwa tujuan didirikannya LPS tiada lain agar tercipta usaha perbankan yang dapat dipercaya oleh masyarakat pada umumnya dan nasabah pada khususnya bank sebagai tempat menyimpan dana yang aman. Dengan demikian kata kuncinya adalah perlunya kepercayaan (*trust*) dari masyarakat bahwa menyimpan dana di bank selain aman juga dapat memberikan hasil. Untuk itu diperlukan lembaga perbankan yang tangguh. Dengan kata lain, perbankan dalam menjalankan kegiatannya perlu dilengkapi dengan regulasi yang dapat menjamin kepastian hukum dalam menjalankan kegiatan bisnis perbankan. Seperti dapat dibaca dalam penjelasan umum UULPS, kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan nasional merupakan salah satu kunci untuk memelihara stabilitas industri perbankan sehingga krisis keuangan tersebut tidak terulang kembali. Kelangsungan usaha bank secara sehat dapat menjamin keamanan simpanan para nasabahnya serta meningkatkan peran bank sebagai penyedia dana pembangunan dan pelayan jasa perbankan.⁶¹

⁶¹ Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 233.

Untuk mewujudkan amanat dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan pada Pasal 5, Lembaga Penjamin Simpanan mempunyai tugas:

- 1) Merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan;
- 2) Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan;
- 3) Merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik;
- 4) Melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik.

Selain fungsi dan tugas di atas, pada Pasal 6 diuraikan Lembaga Penjamin Simpanan mempunyai wewenang:

- 1) Menetapkan dan memungut premi penjaminan;
- 2) Menetapkan dan memungut kontribusi pada saat bank pertama kali menjadi peserta;
- 3) Melakukan pengelolaan kekayaan dan kewajiban Lembaga Penjamin Simpanan;
- 4) Mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank dan laporan hasil pemeriksaan bank sepanjang tidak melanggar kerahasiaan bank;
- 5) Melakukan rekonsiliasi, verifikasi, dan/atau konfirmasi atas data tersebut pada angka 4;
- 6) Menetapkan syarat, tata cara, dan ketentuan pembayaran klaim;
- 7) Menunjuk, menguasai, dan/atau menugaskan pihak lain untuk bertindak bagi kepentingan dan/atau atas nama Lembaga Penjamin Simpanan, guna melaksanakan sebagian tugas tertentu;
- 8) Melakukan penyuluhan kepada bank dan masyarakat tentang penjaminan simpanan;
- 9) Menjatuhkan sanksi administratif.

d. Bank

Bank termasuk perusahaan Industri jasa karena produknya hanya memberikan pelayanan jasa kepada masyarakat. Menurut Undang-undang Republik Indonesia No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang telah diubah dengan Undang-undang No.10 Tahun 1998, Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dan masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan

kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/ atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang Bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

Dari berbagai pengertian tentang bank seperti yang dikutip di atas maka kiranya dapat dikemukakan bahwa bank diizinkan menghimpunan dana dari masyarakat secara langsung dan menyalurkannya kembali ke masyarakat melalui pranata hukum perkreditan. Dengan demikian bank berfungsi sebagai *Financial Intermediary* dengan usaha utama menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat serta memberikan jasa-jasa lainnya yang lazim dilakukan bank dalam lalu lintas pembayaran.

Masyarakat modern adalah suatu organisme yang sangat kompleks yang hanya dapat beroperasi dengan lancar apabila semua komponen-komponennya berfungsi sebagaimana mestinya. Sistem perbankan dewasa ini merupakan bagian esensial dari masyarakat dan pelaksanaan kerja dalam bidang ini adalah vital. Perbankan sangat peka terhadap dan bergantung kepada hubungan kemanusiaan.⁶² Bank sangat penting dan berperan untuk mendorong pertumbuhan perekonomian suatu bangsa karena bank adalah:

- a) Pengumpul dana dari *Surplus Spending Unit* (SSU) dan penyalur kredit kepada *Deficit Spending Unit* (DSU) ;
- b) Tempat menabung yang efektif dan produktif bagi masyarakat;

⁶² American Institute of Banking, *Dasar- Dasar Operasi Perbankan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 407.

- c) Pelaksana dan memperlancar lalu lintas pembayaran dengan aman, praktis dan ekonomis;
- d) Penjamin penyelesaian perdagangan dengan menerbitkan *Letter of Credit* (L/C)
- e) Penjamin penyelesaian proyek dengan menerbitkan bank garansi.

Azas, Fungsi, Tujuan dan ketentuan Umum Perbankan di Indonesia adalah:⁶³

- a) Azas perbankan Indonesia adalah demokrasi ekonomi dengan prinsip kehati-hatian. Fungsinya sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Tujuan perbankan adalah menunjang pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional kearah peningkatan kesejahteraan.
- b) Fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat.
- c) Sedangkan tujuannya menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional kearah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.

e. Bank Gagal

LPS diberikan kewenangan yang memadai dalam menangani Bank Gagal Sistemik. Pada Pasal 22 Ayat (1) b Undang-Undang LPS dikatakan penanganan Bank Gagal Sistemik dilakukan dengan melakukan penyelamatan yang mengikutsertakan pemegang saham lama atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama. Bank Gagal adalah bank yang mengalami kesulitan likuiditas, yaitu kesulitan pendanaan jangka pendek, karena arus dana masuk dan dana keluar yang diperkirakan dapat mengakibatkan saldo negatif dan kesulitan solvabilitas atau permodalan, sehingga tidak dapat memenuhi kewajiban penyediaan modal minimum.⁶⁴

⁶³ Soedjono Dirdjosisworo, *Hukum Perusahaan Mengenai Hukum Perbankan Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 3.

⁶⁴Zulfi Diane Zaini, *Lembaga Penjamin Simpanan .. Op cit* , hlm. 194.

Pasal 1 angka 6 Peraturan LPS (PLPS) no. 5/PLPS/2006 Tentang Bank Gagal Sistemik menegaskan Bank Gagal adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya dan ditempatkan dalam pengawasan khusus oleh Lembaga Pengawas Perbankan.

Berdasarkan UU LPS, LPS merupakan lembaga yang memiliki kewenangan melaksanakan penyelesaian permasalahan (resolusi Bank Gagal). Pada Pasal 21 UU LPS berbunyi:

- 1) LPS menerima pemberitahuan dari LPP (Lembaga Pengawas Perbankan) mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-perundangan di bidang perbankan.
- 2) LPS melakukan penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik setelah LPP atau Komite Koordinasi menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS.
- 3) LPS melakukan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik setelah Komite Koordinasi menyerahkan penanganannya kepada LPS.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Rangkaian satuan kegiatan penelitian, secara sederhana dapat dikatakan suatu kegiatan ilmiah, apabila didasarkan pada metode yang ilmiah, didukung dengan sistematika dan pemikiran yang ilmiah pula. Secara khusus, dalam konteks metodologi penelitian hukum, bertujuan untuk mempelajari

karakteristik bagaimana proses penelitian hukum baik secara *socio-legal* maupun secara normatif.⁶⁵

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan metode penelitian berupa pendekatan normatif. Nama lain dari penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum doktriner, juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen. Disebut sebagai penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Dikatakan sebagai penelitian perpustakaan ataupun studi dokumen disebabkan penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan.⁶⁶

Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder tersebut mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga meliputi surat-surat pribadi, buku-buku harian, buku-buku, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan Pemerintah. Adapun data sekunder tersebut memiliki ciri-ciri umum sebagai berikut:

- a. Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready-made*)
- b. Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu.

⁶⁵ Sabian Utsman, *Metodologi Penelitian Hukum Progresif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 1.

⁶⁶ Suratman, H. Philip Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 51.

c. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.

Dengan adanya data sekunder tersebut, seorang peneliti tidak perlu mengadakan penelitian sendiri dan secara langsung terhadap faktor-faktor yang menjadi latar belakang penelitiannya sendiri. Walaupun demikian, seorang penelitipun harus bersikap kritis terhadap data sekunder tersebut; artinya, peneliti tidak boleh terpengaruh oleh jalan pikiran peneliti terdahulu, hal mana mungkin akan mengganggu kerangka dasar pemikiran yang dipergunakan dalam penelitiannya sendiri.⁶⁷ Pada dasarnya dapat dibedakan antara data sekunder yang bersifat pribadi dengan data sekunder yang bersifat publik. Data sekunder bersifat pribadi: a) Dokumen pribadi, b) Data pribadi yang disimpan di lembaga dimana seseorang bekerja atau pernah bekerja. Data sekunder bersifat publik: a) Data arsip, b) Data resmi instansi pemerintah, c) Data lain, misalnya, yurisprudensi Mahkamah Agung.⁶⁸

Karena penelitian hukum normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan kepustakaan), penyusunan kerangka teoritis yang bersifat tentatif (skema) dapat ditinggalkan, tetapi penyusunan kerangka konseptual mutlak diperlukan. Dalam penelitian hukum normatif tidak diperlukan hipotesis, walaupun ada hanya hipotesis kerja. Konsekuensi dari (hanya) menggunakan data sekunder, maka pada penelitian hukum normatif tidak diperlukan sampling, karena data sekunder (sebagai sumber utamanya)

⁶⁷ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 24.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm 95.

memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak bisa diganti dengan data jenis lainnya.

Dengan demikian seorang peneliti harus menilai data sekunder tersebut secara seksama. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktriner dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Inventarisasi hukum positif
- b. Menemukan asas dan doktrin hukum.
- c. Menemukan hukum untuk suatu perkara *in concreto*
- d. Penelitian terhadap sistematik hukum
- e. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi
- f. Penelitian perbandingan hukum, dan
- g. Penelitian sejarah hukum.⁶⁹

Berdasarkan klasifikasi penelitian hukum normatif, maka penulis akan melakukan penelitian terhadap sistematik hukum adalah khusus terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Kerangka acuan yang dipergunakan adalah pengertian dasar dalam sistem hukum. Pengertian-pengertian dasar tersebut adalah masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan obyek hukum. Kerangka acuan tersebut didalam penelitian kepustakaan dapat dipergunakan pula sebagai kerangka konsepsional apabila masing-masing istilah tersebut dirumuskan ciri-cirinya sehingga menjadi pengertian-pengertian.

Dalam penelitian ini, penulis melakukan perbandingan untuk melihat pengaturan restrukturisasi perbankan di Amerika Serikat. Apa yang telah dilakukan oleh Negara tersebut yang pernah mengalami krisis perbankan tentu

⁶⁹ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2020, hlm. 119.

dapat menjadi pedoman atau bahan perbandingan dalam melihat keberhasilan upaya melakukan restrukturisasi di bidang perbankan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang di gunakan adalah deskriptif analisis yakni menggambarkan keadaan dari objek yang diteliti dan sejumlah faktor-faktor yang mempengaruhi data yang diperoleh itu dikumpulkan, disusun, dijelaskan, kemudian di analisis. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu didalam kerangka menyusun teori-teori baru.⁷⁰

Pendekatan-pendekatan yang digunakan didalam penelitian ini adalah pendekatan Undang-Undang, pendekatan historis, pendekatan konsep dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isi hukum yang sedang ditangani.⁷¹ Pendekatan Undang-Undang digunakan untuk menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang berkaitan dengan restrukturisasi Bank Gagal oleh LPS.

Pendekatan Historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isi yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti untuk mengungkap filosofi dan pola

⁷⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI – Press, Jakarta, 2012, hlm. 10.

⁷¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93.

pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.⁷² Pendekatan historis digunakan berkaitan dengan restrukturisasi yang telah pernah dilakukan dalam bidang perbankan ketika krisis moneter terjadi pada akhir tahun 1990-an.

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan memperelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin didalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.⁷³ Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui konsep apa yang digunakan negara dalam bidang perbankan saat proses restrukturisasi Bank Gagal oleh LPS.

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara, dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Selain itu dapat juga diperbandingkan di samping undang – undang yaitu putusan pengadilan di beberapa negara untuk kasus yang sama.⁷⁴ Pendekatan perbandingan digunakan untuk memperoleh persamaan dan perbedaan pengaturan restrukturisasi bank gagal di negara Amerika Serikat dan di negara Indonesia.

3. Sumber Data

Pada penelitian hukum normatif, data sekunder sebagai sumber/ bahan informasi dapat merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

⁷² Amiruddin, Zainal Asikin, *Op. Cit.*, hlm. 165.

⁷³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 95.

⁷⁴ Amiruddin, Zainal Asikin, *Op Cit*, hlm 130

Bahan hukum primer pada penelitian ini adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
- c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009.
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- e. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- f. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- g. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 25. Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi bank
- i. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status Bank.
- j. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/31/PBI/2008 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat.
- k. Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1/PLPS/2014 Tentang Penjualan Saham Bank Gagal.

- l. Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/3/PBI/2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.
- m. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004 tentang Sistem Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.
- n. Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/PBI/ 2004 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Syariah.
- o. Peraturan Lembaga Otoritas Jasa Keuangan Nomor 2/POJK.03/2017 Penetapan Bank Sistemik dan *Capital Surcharge*.
- p. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 14/POJK.03/2017 tentang Rencana Aksi (*Recovery Plan*) Bagi Bank Sistemik.
- q. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 15./POJK.03/2017 Tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.
- r. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136/PMK.05/2005. Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Fasilitas Pembiayaan darurat.
- s. Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penanganan bank Sistemik Yang Mengalami Permasalahan Solvabilitas.

Bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal, artikel, bahan seminar dan bahan publikasi lainnya. Sedangkan bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berupa kamus atau ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan menggunakan studi dokumen untuk mendapatkan bahan-bahan sekunder, untuk mempelajari pengetahuan-pengetahuan dasar mengenai hukum perbankan dan proses Restrukturisasi Bank menurut hukum yang berlaku di Indonesia. Selain menggunakan studi dokumen terhadap literatur-literatur dan peraturan Perundang-undangan, penulis juga akan menggunakan metode wawancara dalam penelitian ini. Wawancara ini digunakan untuk menemukan informasi yang bersifat subjektif dan mendalam dari para responden.

5. Pengolahan Dan Analisis Data

Metode analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata. Untuk penelitian hukum normatif yang dilakukan adalah analisis bahan hukum.⁷⁵

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 107

BAB II

PENGATURAN, PENGAWASAN DAN PEMBINAAN LEMBAGA

PERBANKAN DI INDONESIA.

A. Pengaturan Lembaga Perbankan.

1. Periodisasi Peraturan Perbankan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Perbankan bahwa: Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Maksud demokrasi ekonomi sebagaimana yang dijelaskan dalam penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Perbankan, adalah demokrasi yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Fungsi utama perbankan Indonesia menurut Pasal 3 Undang-Undang Perbankan adalah: sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Hal tersebut berarti lembaga perbankan dituntut peran yang lebih aktif dalam menggali dana dari masyarakat dalam rangka pembangunan nasional.

Tujuan perbankan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Perbankan adalah: menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional kearah peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan memperhatikan pada prinsip kehati-hatian, diharapkan lembaga perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya dapat melindungi kepentingan masyarakat penyimpan dana khususnya, serta menunjang kegiatan ekonomi pada umumnya, terutama dalam lingkup dunia usaha dapat menunjang perkembangan sektor riil yang lebih baik dan dapat

berperan dalam mengembangkan perekonomian nasional. Lembaga perbankan dituntut mampu menciptakan stabilitas nasional dalam arti yang seluas-luasnya.

Peranan penting dan strategis dari lembaga perbankan merupakan bukti bahwa lembaga perbankan adalah salah satu pilar utama bagi pembangunan ekonomi dalam menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Untuk itu dalam peranannya yang demikian, jelas bahwa lembaga perbankan nasional dituntut dan mempunyai kewajiban untuk mewujudkan tujuan perbankan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Perbankan tersebut di atas.

Sejak Indonesia merdeka, telah disusun 3 (tiga) undang-undang yang mengatur tentang Perbankan, yaitu Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Selain peraturan dalam bentuk undang-undang, juga telah dikeluarkan berbagai Paket Kebijakan. Peraturan perundang-undangan tersebut membawa pengaruh terhadap perkembangan perbankan di Indonesia. Selanjutnya akan diuraikan perkembangan perbankan di Indonesia berdasarkan periodisasi berlakunya peraturan perundang-undangan perbankan.⁷⁶

a. Periode Undang-Undang No. 14 Tahun 1967

Pengaturan tentang perbankan di Indonesia sudah dimulai sejak zaman penjajahan Belanda. Untuk menertibkan praktik lembaga melepas uang yang banyak terjadi waktu itu dikeluarkanlah pengaturan, baik dalam bentuk undang-

⁷⁶ Neni Sri Imaniyati, Panji Alam, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*, Citra Aditama, Bandung, 2016, hlm. 21 - 23.

undang (*wet*) maupun berupa surat-surat keputusan resmi dari pihak pemerintah. Di antara lembaga keuangan yang telah berdiri sejak zaman penjajahan tersebut, yaitu *De Javasche Bank N. V.*, tanggal 10 Oktober 1827 yang kemudian dikeluarkan undang-undang *De Javasche Bank Wet* 1992. Bank inilah yang kemudian menjadi Bank Indonesia, setelah melalui proses nasionalisasi pada tahun 1951, dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 24 Tahun 1951 yang mulai berlaku tanggal 6 Desember 1951.⁷⁷

Regulasi perbankan di Indonesia secara sistematis dimulai pada tahun 1967 dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan. Undang-undang ini mengatur secara komprehensif sistem perbankan yang berlaku pada masa itu.

b. Periode Deregulasi 1 Juni 1983

Pada awal tahun 1980-an, sistem pengendalian tingkat bunga oleh pemerintah mengalami kesulitan. Bank-bank yang telah didirikan sangat bergantung pada likuiditas Bank Indonesia. Demikian juga karena pemerintah menentukan tingkat bunga, maka tidak ada persaingan antar bank. Hal ini menyebabkan tabungan menjadi tidak menarik dan alokasi dana tidak efisien. Oleh karena itu pemerintah mengeluarkan deregulasi di bidang perbankan tanggal 1 Juni tahun 1983 yang membuka belenggu penetapan tingkat bunga tersebut.

⁷⁷ Untuk lengkapnya konsep perbankan nasional pada masa itu dapat dibaca di Gemala Dewi, "Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia, Kencana, Jakarta, 2004, hlm. 149-154.

c. Periode Pakto 1988

Pada tahun 1988, Pemerintah memandang perlu untuk membuka peluang bisnis perbankan seluas-luasnya guna memobilisasi dana masyarakat untuk menunjang pembangunan. Oleh karena itu, dikeluarkanlah Paket Kebijakan Pemerintah Bulan Oktober (PAKTO) pada tanggal 27 Oktober tahun 1988, yang berisi tentang liberalisasi perbankan yang memungkinkan pendirian bank-bank baru.

d. Periode Undang-Undang No. 7 Tahun 1992

Dalam rangka penyempurnaan tata perbankan nasional, melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 ditempuh langkah-langkah antara lain:⁷⁸

- 1) Penyederhanaan jenis bank, menjadi Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR), serta memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan yang dapat diselenggarakannya;
- 2) Persyaratan pokok untuk mendirikan suatu bank diatur secara rinci sehingga ketentuan pelaksanaan yang berkaitan dengan kekuatan perbankan yang lebih jelas dan lebih terarah;
- 3) Peningkatan perlindungan dana masyarakat yang dipercayakan pada lembaga perbankan melalui penerapan prinsip kehati-hatian dan pemenuhan ketentuan persyaratan kesehatan bank;
- 4) Peningkatan profesionalisme para pelaku di bidang perbankan;
- 5) Perluasan kesempatan untuk menyelenggarakan kegiatan bidang perbankan secara sehat dan bertanggung jawab sekaligus mencegah terjadinya praktik-praktik yang merugikan kepentingan masyarakat luas. Selain penyempurnaan-penyempurnaan tersebut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, memperkenalkan Sistem Perbankan Bagi Hasil. Dalam undang-undang tersebut, pada Pasal 6 (m) dan Pasal 13 (c) dinyatakan bahwa salah satu usaha Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 1992 tentang Bank berdasarkan Prinsip Bagi Hasil dan diundangkan pada tanggal 30 Oktober 1992 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia No. 119 Tahun 1992. Pada intinya kedua pasal tersebut menerangkan bahwa baik Bank Umum maupun BPR

⁷⁸ Lihat Penjelasan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

dapat menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam PP tersebut.

- 6) Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang kegiatan usahanya semata-mata berdasarkan prinsip bagi hasil, tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang tidak berdasarkan prinsip bagi hasil.
- 7) Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang kegiatan usahanya tidak berdasarkan prinsip bagi hasil, tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang berdasarkan prinsip bagi hasil.

e. Periode Undang-Undang No. 10 Tahun 1998

Pada tanggal 10 November 1998, telah diundangkan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 terdapat beberapa perubahan dan penyempurnaan yang bersifat substansial. Perubahan-perubahan tersebut diantaranya:⁷⁹

- 1) Bank Umum konvensional dapat juga melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, namun sebaliknya Bank Umum yang berdasarkan prinsip syari'ah tidak dapat melakukan kegiatan usahanya secara konvensional.
- 2) Bank Perkreditan Rakyat (BPR) hanya diperkenankan menjalankan kegiatan usahanya dengan satu cara, yaitu secara konvensional atau berdasarkan prinsip syari'ah.
- 3) Izin usaha untuk melaksanakan kegiatan usaha perbankan diberikan oleh Bank Indonesia (BI).
- 4) Informasi perbankan yang lebih terbuka, dengan maksud agar akses untuk memperoleh informasi semakin terbuka guna menjamin adanya transparansi dalam dunia perbankan. Informasi perbankan termasuk di dalamnya mengenai keadaan bank, juga kecukupan modal dan kualitas aset.
- 5) Badan Pemeriksa Keuangan dapat melaksanakan pemeriksaan pada bank dimana keuangan negara dikelola oleh bank yang bersangkutan
- 6) Pendelegasian wewenang BI selaku otoritas pembina dan pengawas bank kepada Akuntan Publik dalam hal pemeriksaan setempat.
- 7) Penanganan kredit macet oleh lembaga khusus (unit pengelola aset / *Asset Management Unit*)
- 8) Lembaga Penjamin Simpanan.

⁷⁹ Muhammadiyah Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 29-30.

- 9) Rahasia bank dibatasi hanya menyangkut keterangan mengenai kedudukan nasabah sebagai penyimpan.
- 10) Lembaga khusus untuk Penyelesaian Perbankan Nasional (BPPN).
- 11) Peningkatan penerapan ancaman sanksi terhadap pelaku tindak pidana perbankan.

Selain penyempurnaan sebagaimana diuraikan di atas, maka pokok penyempurnaan yang lain dan cukup penting adalah ketentuan mengenai kemungkinan kepemilikan bank asing sebagai mitra strategis dan pemegang saham bank umum, pencantuman persyaratan analisis mengenai dampak lingkungan dalam perjanjian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah.⁸⁰

Pada periode Undang- Undang Perbankan Nomor 14 tahun 1967, sistem perbankan di Indonesia sebagian besar terdiri dari bank-bank komersial. Direksi dan Dewan Pengawas bank-bank milik negara ditunjuk dan diangkat oleh pemerintah. Bank-bank swasta harus berbentuk perseroan terbatas dimana seluruh saham harus dimiliki oleh warga negara Indonesia. Saham harus dikeluarkan atas nama. Bank-bank koperasi harus mempunyai bentuk hukum koperasi. Tata cara kerja bank- bank diatur tersendiri oleh BI bersama- sama dengan departemen yang mengurus perkoperasian.⁸¹

Saat periode Undang-Undang Perbankan tahun 1967, sistem perbankan Indonesia disusun agar bank sentral dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan moneter oleh bank-bank dan untuk mengawasi serta memimpin seluruh sistem perbankan. Undang-Undang Bank Sentral (Undang-

⁸⁰ Neni Sri Imaniyati, *Op. Cit.*, hlm. 26.

⁸¹ Faried Wijaya, Soetatwo Hadiwigeno, *Lembaga- Lembaga Keuangan Dan Bank, Perkembangan, Teori dan Kebijakan*, BPFE-Yogyakarta, 1999, Yogyakarta, hlm. 300.

Undang Nomor 13 Tahun 1968) menentukan pembentukan Dewan Moneter yang tugasnya membantu perencanaan dan penentuan serta pengawasan pola kebijakan moneter untuk mencapai kestabilan moneter, kesempatan kerja penuh dan kenaikan tingkat hidup rakyat. Ia juga harus mengatur dan mengkoordinasi pelaksanaan kebijakan moneter seperti yang telah ditentukan oleh pemerintah. Dewan ini terdiri dari menteri-menteri yang bertanggung jawab untuk masalah keuangan, ekonomi, Gubernur Bank Sentral dan Menteri Keuangan bertindak sebagai ketua. Selanjutnya Dewan merupakan lembaga independen dan bukan merupakan kekuasaan tertinggi dalam bank sentral. Dewan Moneter memberikan pengarah dan mengeluarkan peraturan-peraturan yang merupakan dasar kebijakan moneter yang akan dilakukan oleh bank sentral dan juga oleh departemen yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.⁸²

Pada Periode Deregulasi yang dimulai pada tahun 1983 banyak sekali berbagai kebijakan baru yang merupakan kemajuan besar dunia perbankan. Melalui deregulasi Juni 1983, maka pagu kredit dihapuskan, bank-bank negara dibebaskan untuk menetapkan suku bunganya, juga kredit likuiditas dikurangi volumenya.⁸³

Latar belakang deregulasi sektor perbankan karena sejak semula peranan pemerintah di bidang perekonomian sangat dominan, baik berupa campur tangan pengaturan secara langsung ataupun tidak langsung. Campur tangan dan peranan pemerintah di bidang perekonomian dilakukan dengan regulasi atau

⁸² *Ibid.*, hlm. 302.

⁸³ Muhammad Djumhana, *Op. Cit.*, hlm. 65.

pengaturan yang dirasakan membatasi kegiatan pihak atau usaha swasta. Terdapat kebaikan atau manfaat yang diperoleh masyarakat atas regulasi tersebut, tetapi ada kritik yang mengatakan terdapat unsur negatif karena kegiatan pemerintah yang merupakan bagian dari mesin pelaksanaan birokrasi menimbulkan ketidak efisienan dan pembatasan atas kegiatan sektor swasta. Segmentasi pasar, terutama antara bank-bank milik pemerintah di satu pihak dengan bank-bank bukan milik pemerintah, baik nasional atau asing, diskriminasi bidang kegiatan serta perangkat mekanismenya cenderung menyebabkan ketidakefisienan di sektor perbankan.⁸⁴

Deregulasi bidang perbankan merupakan bagian dari paket kebijakan liberalisasi yang dikeluarkan pemerintah sebagai upaya untuk meredam kemerosotan ekonomi. Pada tahun 1980- 1981 adalah merupakan saat puncak pertumbuhan ekonomi Indonesia sebagai akibat *oil boom*.⁸⁵ Namun sejak tahun 1982 harga minyak dunia tiba-tiba turun tidak terkendali sehingga mempengaruhi penerimaan dana pembangunan, padahal saat itu hampir 70 %

⁸⁴ Faried Wijaya, Soetatwo Hadiwigeno, *Op. Cit.*, hlm. 324- 325.

⁸⁵ OIL BOOM adalah sebuah istilah keadaan perekonomian baik nasional maupun global yang menyangkut komoditas minyak bumi. Keadaan ini berarti bahwa terdapat keuntungan masif yang diperoleh negara saat kondisi komoditas minyak bumi mengalami sebuah anomali (keanehan) berupa krisis kestabilan harga atau kestabilan persediaan (suplai). Singkatnya, OIL BOOM digambarkan sebagai sebuah keadaan dimana sebuah negara penghasil minyak bumi tiba-tiba mengalami lonjakan permintaan internasional dan/atau mengalami harga penjualan yang juga melonjak tinggi. Di Indonesia, OIL BOOM terjadi sebanyak dua kali. Pertama, OIL BOOM terjadi pada tahun 1973-1974 yaitu pada saat Organization of Oil Exporting Countries (OPEC) memotong ekspor resminya secara drastis yang menyebabkan harga minyak melonjak tinggi. Kedua, OIL BOOM terjadi pada tahun 1978-1979 yaitu pada saat Iran sedang mengalami revolusi nasional dan menyebabkan ketersediaan (suplai) minyak dunia terganggu, yang berarti lonjakan tinggi harga minyak dunia. Keduanya menyebabkan Indonesia meraup keuntungan penjualan minyak bumi yang sangat berlebih. Berkat OIL BOOM ini, Indonesia sempat mengalami kesempatan berlebih untuk membangun perekonomian nasional melalui sedikit investasi asing, meskipun pada akhirnya Indonesia kembali membutuhkan hal tersebut. Lihat <https://www.zenius.net/prologmateri/sejarah/a/431/oil-boom>, diakses 15 November 2021, Pukul 11.00 WIB

(tujuh puluh persen) penerimaan APBN diperoleh dari penjualan minyak. Ditambah dengan situasi dunia yang juga mengalami resesi, sehingga berakibat merosotnya secara tajam harga-harga komoditas non migas.⁸⁶

Turunnya harga minyak dunia mendorong pemerintah merubah kebijakan pemerintah yang sebelumnya cenderung proteksionis menjadi pelaksanaan restrukturisasi ekonomi yang tidak bergantung dari sektor migas. Beberapa paket kebijakan liberaliasi yang dikeluarkan pemerintah dalam upaya untuk meredam kemerosotan ekonomi meliputi a) devaluasi rupiah sebesar 28 % (dua puluh delapan persen); (b) pengurangan subsidi pemerintah dan penjadualan kembali proyek-proyek pembangunan termasuk pembatalan atau penundaan proyek-proyek yang mempunyai kadar impor; (c) reformasi perpajakan yang menyangkut penyederhanaan dan rasionalisasi pajak pendapatan serta penggantian pajak penjualan dan bea impor dengan pajak pertambahan nilai; (d) deregulasi sistem perbankan yang menyangkut pembebasan penentuan suku bunga deposito serta suku bunga pinjaman perbankan.⁸⁷

Kebijakan paket deregulasi 1 juni 1983 juga berupa penyediaan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) hanya untuk sektor yang berprioritas tinggi saja anantara lain untuk swasembada pangan, untuk menunjang ekspor non-migas dan perkebunan, serta untuk pengembangan UMKM dan koperasi. Namun demikian KLBI dapat pula menjadi perangsang spekulasi, terutama untuk pembelian devisa. Selanjutnya dianggap bahwa semakin besar KLBI,

⁸⁶ Syamsul Hadi, et al, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Granit, Jakarta, 2004, hlm. 29.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm 30.

semakin sulit bagi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan moneter yang efektif untuk mengendalikan inflasi. Sedangkan inflasi akan menimbulkan beban terutama golongan pengusaha kecil dan masyarakat yang berpendapatan tetap.⁸⁸

Pada periode Pakto 1988 (Pakto 88), deregulasi yang diterbitkan pada Oktober 1988 berujung pada peningkatan drastis jumlah bank dari 111 di tahun 1988 menjadi 240 di tahun 1994. Pada masa tersebut, sebagian besar konglomerat Indonesia memiliki bank nya sendiri. Tidak butuh waktu lama untuk merasakan dampak deregulasi tersebut. Di akhir 1988 beberapa bank kecil langsung mulai merasakan kesulitan likuiditas sehingga membutuhkan bantuan BI.⁸⁹ Pakto 88 berisi pengaturan yang memberikan keleluasaan pendirian bank dan pembukaan kantor cabang, diperbolehkan BUMN menyimpan deposito di bank swasta, serta tata cara menjalankan usaha bank yang benar (menyangkut *capital adequacy ratio*, dan *legal lending limit*).⁹⁰

Setelah itu disusul beberapa deregulasi sampai tahun 1991. Kebijakan Desember 1988 mengatur masalah- masalah mengenai penambahan jenis lembaga keuangan non Bank dan perluasan jenis usahanya. Kebijakan Maret 1988 mencakup pengaturan mengenai masalah-masalah merger, permodalan, batas pinjaman, penyertaan oleh bank dan pemberian kredit investasi, kredit ekspor, pemilikan bank campuran, dan ketentuan mengenai BPR. Paket

⁸⁸ Marsuki, *Analisis Sektor Perbankan, Moneter, Dan Keuangan Indonesia*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2005, hlm. 49-50.

⁸⁹ Nugroho Agung Wijoyo, *Referensi Risiko Sistemik Pebankan*, UI- Press, Jakarta, 2015, hlm. 61.

⁹⁰ Muhammad Djumhana, *Op. Cit.*, hlm. 66.

deregulasi yang terakhir sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yaitu pada tahun 1991 berupa pengaturan mengenai *prudential regulation* (prinsip kehati-hatian). Paket ini dilandasi keadaan dan kondisi perbankan khususnya dan umumnya perekonomian yang kurang menggembirakan⁹¹

Mulai tahun 1992, perbankan Indonesia memasuki periode awal reformasi. Pada tahun 1997 perbankan Indonesia mengalami krisis yang sangat berat. Pemerintah berusaha memperbaiki semua permasalahan perbankan diantaranya melakukan likuidasi pada tanggal 16 November 1997.⁹²

Untuk perbankan syariah mulai tahun 2008, terdapat pengaturan khusus setelah diundangkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Disusunnya Undang-Undang Perbankan Syariah dilatarbelakangi oleh pemikiran, bahwa perbankan syariah sebagai salah satu sistem perbankan nasional memerlukan berbagai sarana pendukung agar dapat memberikan kontribusi yang maksimum bagi perbankan nasional.

2. Jaringan Kantor Bank

Peningkatan ketahanan, daya saing, dan efisiensi industri perbankan nasional perlu dilakukan dalam rangka menghadapi dinamika regional dan global dan mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia secara optimal. Perlu dilakukan penataan cakupan kegiatan usaha dan pembukaan jaringan kantor yang disesuaikan dengan kapasitas permodalan bank. Seiring dengan rencana integrasi

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

sektor keuangan ASEAN pada tahun 2020 yang memungkinkan bank-bank dengan kualifikasi tertentu (*Qualified ASEAN- Bank QAB*) bebas beroperasi di kawasan ASEAN, maka perbankan nasional perlu meningkatkan ketahanan daya saing dan efisiensi. Berdasarkan bagian umum pada penjelasan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/26/PBI/2012 tentang Kegiatan Usaha Dan Jaringan Kantor Berdasarkan Modal Inti Bank, diperlukan penguatan modal bank untuk mengantisipasi risiko yang ditimbulkan oleh kompleksitas kegiatan usaha dan agar pembukaan jaringan kantor tidak menggunakan dana yang dihimpun dari masyarakat. Untuk meningkatkan ketahanan dan daya saing, dalam melakukan kegiatan usaha dan pembukaan jaringan kantor, bank perlu mengedepankan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi.

Pada Pasal 2 PBI Nomor 14/26/PBI/2012, yang dimaksud dengan Modal

Inti:

- a. bagi bank yang berbadan hukum Indonesia adalah modal inti sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai kewajiban penyediaan modal minimum atau
- b. bagi kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri adalah dana usaha yang telah dialokasikan sebagai *Capital Equivalency Maintained Asset* (CEMA) sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai kewajiban penyediaan modal minimum.

Pasal 1 angka 4 menyebutkan Bank Umum Berdasarkan Kegiatan Usaha yang selanjutnya disebut BUKU adalah pengelompokan Bank berdasarkan kegiatan usaha yang disesuaikan dengan modal inti yang dimiliki, yaitu:

- a. BUKU 1 adalah Bank dengan modal inti sampai dengan kurang dari Rp.1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah);
- b. BUKU 2 adalah Bank dengan modal inti paling sedikit sebesar Rp.1.000.000.000.000,- (satu triliun rupiah) sampai dengan kurang dari Rp.5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah)
- c. BUKU 3 dalam Bank dengan modal inti paling sedikit sebesar Rp.5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah) sampai dengan kurang dari Rp. 30.000.000.000.000,00 (tiga puluh triliun rupiah); dan
- d. BUKU 4 adalah Bank dengan modal inti paling sedikit sebesar Rp.30.000.000.000.000,00 (tiga puluh triliun rupiah)

Pengelompokan BUKU untuk Unit Usaha Syariah didasarkan pada modal inti Bank Umum Konvensional yang menjadi induknya Berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.03/2016 Tentang Kegiatan Usaha Dan Jaringan Kantor Bank Berdasarkan Modal Inti Bank, maka PBI Nomor 14/26/PBJ/2012 tentang Kegiatan Usaha Dan Jaringan Kantor Berdasarkan Modal Inti Bank, tidak berlaku lagi.

Pada POJK Nomor 6/POJK.03/2016 pengelompokan modal inti diatur pada Pasal 3, yang pengelompokan dan kriterianya sama dengan dan kriteria modal inti pada PBI Nomor 14/26/PBI/2012. Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional diatur pada Pasal 4 dalam POJK Nomor 6/POJK.03/2016:

- a. Penghimpunan dana;
- b. Penyaluran dana;
- c. Pembiayaan perdagangan (*trade finance*)
- d. Kegiatan *treasury*;
- e. Kegiatan dalam valuta asing;
- f. Kegiatan keagenan dan kerjasama;
- g. Kegiatan sistem pembayaran dan *electronic banking*;
- h. Kegiatan penyertaan modal;
- i. Kegiatan penyertaan modal sementara dalam rangka penyelamatan kredit;
- j. Jasa lainnya; dan
- k. Kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh Bank sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan.

Pada Pasal 9 POJK Nomor 6 tersebut diatur mengenai penyertaan modal:

- (a) BUKU 2 paling tinggi sebesar 15% (lima belas persen) dari modal Bank;
 - (b) BUKU 3 paling tinggi sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari modal Bank; dan
 - (c) BUKU 4 paling tinggi sebesar 35% (tiga puluh lima persen) dari modal Bank.
- Seterusnya pada Pasal 10 bagi Bank Umum Konvensional yang melakukan penyertaan modal kepada Bank Umum Syariah paling rendah 5% (lima persen) dari

modal Bank Umum Konvensional, batasan penyertaan modal pada BUKU 2 dan BUKU 3 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, menjadi: (a) BUKU 2 paling tinggi sebesar 20% (dua puluh persen) dari Bank Umum Konvensional; BUKU 3 menjadi paling tinggi sebesar 30% (tiga puluh persen) dari modal Bank Umum Konvensional. Pada penjelasan Pasal 9 yang dimaksud dengan modal adalah modal sebagaimana dalam ketentuan mengenai kewajiban penyediaan modal minimum.⁹³

Bank pada masing-masing BUKU wajib menyalurkan kredit atau pembiayaan kepada usaha produktif dengan ketentuan: (a) paling rendah 55% (lima puluh lima persen) dari total kredit atau pembiayaan, bagi BUKU 1; (b) paling rendah 60% (enam puluh persen) dari total kredit atau pembiayaan, bagi BUKU 2; (c) paling rendah 65% (enam puluh lima persen) dari total kredit atau pembiayaan, bagi buku 3; (d) paling rendah 70% (tujuh puluh persen) dari total kredit atau pembiayaan, bagi BUKU 4. Ketentuan tersebut terdapat Pada Pasal 12 POJK Nomor 6 dan telah mengalami perubahan dengan POJK Nomor 17/POJK.03/2018 tentang Perubahan Atas POJK Nomor 6/POJK.03/2016 tentang Kegiatan Usaha Dan Jaringan Kantor Berdasarkan Modal Inti Bank. Pada Pasal 12 A dari POJK Nomor 17 tersebut berbunyi: Bank dapat memperhitungkan kredit atau pembiayaan kepemilikan rumah dalam pemenuhan kewajiban penyaluran kredit atau pembiayaan kepada usaha produktif. Kredit atau pembiayaan kepemilikan rumah yang dapat diperhitungkan dalam pemenuhan kewajiban penyaluran kredit atau pembiayaan kepada usaha produktif adalah paling tinggi 20% (dua puluh persen) dari total kewajiban penyaluran kredit atau pembiayaan pada usaha produktif.

⁹³ Untuk lebih jelasnya lihat Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.03/2016 tentang Kegiatan Usaha dan Jaringan Kantor Berdasarkan Modal Inti Bank.

Bank wajib menyampaikan rencana tindak (*action plan*) sebagaimana disebutkan pada Pasal 16 POJK Nomor 6/POJK.03/2016, dalam hal Bank mengalami penurunan modal inti sehingga terjadi perubahan BUKU selama 3 (tiga) bulan berturut-turut dalam rangka pemenuhan persyaratan modal inti sesuai BUKU. Rencana tindak (*action plan*) disampaikan kepada OJK paling lambat pada bulan keempat sejak terjadi penurunan BUKU, dan rencana tindak tersebut harus mendapat persetujuan dari OJK paling lama 1 (satu) tahun sejak persetujuan OJK.

Mengenai pembukaan jaringan kantor dapat dilakukan oleh Bank dalam bentuk kantor cabang atau kantor perwakilan dan kantor lainnya di luar negeri. Dalam hal pembukaan jaringan kantor di luar negeri hanya dapat dilakukan oleh BUKU 3 dan BUKU 4 dengan ketentuan; BUKU 3 dapat melakukan pembukaan jaringan kantor di luar negeri terbatas pada wilayah regional Asia; dan BUKU 4 dapat melakukan pembukaan jaringan kantor pada seluruh wilayah di luar negeri. Bank yang akan melakukan pembukaan jaringan kantor harus memenuhi persyaratan: (a) tingkat kesehatan Bank dengan Peringkat komposit 1 (PK-1), Peringkat komposit 2 (PK-2) atau Peringkat komposit 3 (PK-3) selama 1 (satu) tahun terakhir, dan (b) ketersediaan alokasi modal inti sesuai lokasi dan jenis kantor (*theoretical capital*).

Ketersediaan alokasi modal inti dipertimbangkan untuk pembukaan jaringan kantor oleh OJK dengan menetapkan pembagian zona dengan tingkat kejenuhan Bank dan pemerataan pembangunan, koefisien masing-masing dan biaya investasi pembukaan jaringan kantor Bank untuk masing-masing BUKU. Pengukuran tingkat kejenuhan Bank dan pemerataan pembangunan dalam masing-

masing zona dilakukan antara lain menggunakan parameter pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah serta kinerja penyaluran dan penghimpunan dana yang dikaitkan dengan jumlah populasi. Zona terdiri atas zona 1 yang menunjukkan zona paling jenuh sampai dengan Zona 6 yang menunjukkan zona paling tidak jenuh. Koefisien pada masing-masing zona didasarkan pada tingkat kejenuhan zona dengan koefisien tertinggi berada pada zona paling jenuh.

Bagi bank yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam wilayah provinsi tempat kedudukan kantor pusat bank, tidak berlaku persyaratan ketersediaan modal inti. Demikian juga halnya bagi pembukaan kantor fungsional yang melakukan kegiatan operasional khusus penyaluran kredit kepada usaha mikro dan kecil, Bank yang dimiliki oleh pemerintah daerah adalah Bank yang sahamnya mayoritas dimiliki oleh pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, dan/atau pemerintah kota. Mengenai persyaratan ketersediaan modal inti juga dikecualikan untuk: pembukaan jaringan kantor di Kabupaten atau kota kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) yang ditetapkan dan diprioritaskan oleh pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden mengenai percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional.

Perimbangan penyebaran Jaringan Kantor Bank dilakukan dengan cara pembukaan jaringan kantor Bank di zona 1 dan/atau zona 2 dalam jumlah tertentu wajib diimbangi dengan pembukaan jaringan kantor di zona 5 dan/atau 6 dalam jumlah tertentu. Kewajiban tersebut berlaku bagi BUKU 3 dan BUKU 4 serta pelaksanaannya wajib memenuhi ketersediaan alokasi modal inti untuk pembukaan jaringan kantor, namun kewajiban tersebut dikecualikan bagi:

- a. Bank yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan melakukan pembukaan jaringan kantor di zona 1 atau zona 2 yang merupakan wilayah provinsi tempat kedudukan kantor pusat Bank; dan
- b. Bank yang melakukan pembukaan jaringan kantor di kabupaten atau kota Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) yang ditetapkan dan diprioritaskan oleh pemerintah pusat.

OJK berdasarkan pertimbangan tertentu dapat memberikan persetujuan atau penolakan atas kegiatan usaha tertentu dalam jangka waktu tertentu dan persetujuan atau penolakan kepada Bank untuk melakukan pembukaan Jaringan Kantor Bank di wilayah tertentu berdasarkan pertimbangan tertentu.

B. Pengawasan Bank

1. Sebelum Berlakunya Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

Perbankan memiliki hubungan yang erat dengan maju mundurnya perekonomian suatu negara. Jika sistem perbankan suatu negara sehat maka ia akan menunjang pembangunan ekonomi. Sebaliknya, jika sistem perbankan negara tidak sehat akan berdampak tidak baik bagi pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, kewenangan BI dalam melakukan pengaturan dan pengawasan bank adalah sebagai alat atau sarana untuk mewujudkan sistem perbankan yang sehat yang menjamin dilaksanakannya segala peraturan perundang-undangan yang terkait dalam penyelenggaraan usaha bank oleh bank yang bersangkutan. Pada pokoknya, tugas BI sebagai bank sentral mempunyai tiga tugas yaitu:

- a. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
- b. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan
- c. Mengatur dan mengawasi bank.

Sejalan dengan UU No.23 Tahun 1999 dan UU No. 3 Tahun 2004, maka UU Perbankan 1998 memberikan wewenang dan kewajiban bagi BI untuk membina serta melakukan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif dalam bentuk ketentuan-ketentuan, petunjuk dan nasihat, bimbingan dan pengarahan, maupun secara represif dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan perbaikan sehingga pada akhirnya BI dapat menetapkan arah pembinaan dan pengembangan bank, baik secara Individual maupun secara keseluruhan.

Jadi pembinaan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek lain yang berhubungan kegiatan operasional bank. Berkaitan dengan BI antara lain memuat perizinan; kelembagaan bank; kegiatan usaha bank pada umumnya maupun berdasarkan prinsip syariah, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, sistem informasi antar bank, tata cara pengawasan bank, sistem pelaporan bank kepada BI, penyehatan bank; pencabutan izin usaha, likuidasi dan pembubaran badan hukum bank; lembaga-lembaga pendukung sistem perbankan.⁹⁴

Pengawasan bank oleh BI dapat bersifat pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Menurut penjelasan Pasal 27 UU BI No. 23 Tahun

⁹⁴ Neni Sri Imaniyati, Panji Adam Agus Putra, *Op. Cit*, hlm. 146.

1999 jo UU No.3 Tahun 2004 tentang BI, pengawasan langsung adalah dalam bentuk pemeriksaan yang disertai dengan tindakan-tindakan perbaikan. Sedangkan pengawasan tidak langsung terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis evaluasi laporan bank.

Bank Indonesia berwenang mewajibkan bank untuk menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai tata cara yang ditetapkannya. Apabila diperlukan, kegiatan penyampaian laporan ini dapat dikenakan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, dan pihak terafiliasi dari Bank. Bank dan pihak terkait wajib memberikan kepada pemeriksa:⁹⁵

- a. Keterangan dan data yang diminta
- b. Kesempatan untuk melihat semua pembukuan, dokumen dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usahanya
- c. Hal-hal lain yang diperlukan seperti salinan dokumen, dan lain-lain.

Dalam kaitan hasil pemeriksaan ini, BI dapat memerintahkan Bank untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi apabila menurut penilaian Bank Indonesia transaksi tersebut diduga merupakan tindakan pidana dibidang perbankan. Demikian pula, jika menurut BI suatu bank dapat membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan dan/atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, BI dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam UU perbankan yang berlaku. Hal ini sesuai yang dinyatakan pada penjelasan Pasal 27 Undang-Undang nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

⁹⁵Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2014, hlm. 32.

Pengawasan bank pada prinsipnya terbagi atas dua jenis, yaitu pengawasan dalam rangka mendorong bank-bank untuk ikut menunjang pertumbuhan ekonomi dan menjaga kestabilan moneter (*macro-economic supervision*), dan pengawasan yang mendorong agar bank secara individual tetap sehat serta mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik (*prudential supervision*). Dengan demikian dapat dipahami bahwa sekalipun salah satu tujuan pengawasan bank adalah menciptakan perbankan yang aman dan memelihara kepentingan masyarakat, tetapi tidak berarti otoritas pengawas harus memikul tanggung jawab atas semua keadaan bank. Sasaran yang ingin dicapai oleh *macro-economic supervision* adalah bagaimana mengarahkan dan mendorong bank serta sekaligus mengawasinya, agar dapat ikut berperan dalam berbagai program pencapaian sasaran ekonomi makro, baik yang terkait dengan dengan kebijaksanaan umum untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, kemandirian neraca pembayaran, perluasan lapangan kerja, kestabilan moneter maupun upaya pemerataan pendapatan dan kesempatan berusaha. Sedangkan tujuan dari *prudential supervision* adalah mengupayakan agar setiap bank secara individual sehat dan aman, serta keseluruhan industri perbankan menjadi sehat dan dapat memelihara kepercayaan masyarakat.⁹⁶

Secara umum, pemantauan dan penilaian terhadap stabilitas sistem keuangan yang dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu *macro-prudential supervision* dan *micro-prudential supervision*. Tujuan dari *macro prudential supervision* adalah meminimalkan dampak krisis keuangan pada perekonomian suatu negara, antara lain dengan cara menginformasikan kepada otoritas publik dan

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 150.

industri keuangan apabila terdapat potensi ketidaksinambungan di sejumlah institusi keuangan serta melakukan penilaian mengenai potensi dampak kegagalan institusi keuangan terhadap stabilitas sistem keuangan suatu negara.

a. *Macro-prudential Supervision*

Macro-prudential supervision terfokus pada aktivitas lembaga-lembaga keuangan yang memiliki pengaruh signifikan pada pasar ataupun *sistem* keuangan. *Macro-prudential surveillance* menyediakan sarana untuk memonitor dan mengatasi berbagai resiko yang akan mengancam stabilitas sistem keuangan dan ekonomi riil secara keseluruhan. Selain itu, *Macro-prudential surveillance* juga dapat menyajikan penjelasan mengenai risiko sistemik dan mitigasi dampak dari guncangan yang terjadi pada institusi keuangan yang dapat mengganggu siklus bisnis. Informasi dari *macro-prudential surveillance* akan membantu para pembuat kebijakan mengenai perlunya *bail out* (atau tidak) terhadap suatu institusi keuangan yang tengah mengalami kesulitan likuiditas. Untuk mewujudkan hal tersebut, dalam praktiknya otoritas yang melaksanakan *macro-prudential surveillance* membutuhkan akses yang cepat dan mudah terhadap data *micro-prudential* dan kewenangan resmi tanpa hambatan untuk memperoleh data tambahan lainnya jika diperlukan. Krisis keuangan global yang terjadi di masa lalu/2008 telah memberikan pelajaran bahwa sangat diperlukan hubungan yang erat antara pengawas bank (*micro-prudential*) dan bank sentral selaku otoritas *macro-prudential* dalam merumuskan kebijakan yang tepat dan cepat pada saat-saat

gending. Selain itu, menjamin efektivitas dan pengawasan diperlukan independensi dari otoritas pengawas *macro-prudential*.⁹⁷

Di Indonesia, upaya memonitor dan menjaga stabilitas sistem keuangan telah dilakukan oleh Bank Indonesia sejak pertengahan 2003 dengan mengembangkan berbagai metode analisis *macro-prudential* yang mengevaluasi tingkat kesehatan, kekuatan dan kelemahan sistem keuangan nasional.⁹⁸ Analisis *macro-prudential* yang dilakukan selama ini dipublikasikan dalam suatu kajian stabilitas keuangan secara berkala telah membantu dalam menganalisis dan menyajikan informasi mengenai ketahanan sistem perbankan dan dampak terhadap sistem keuangan bila terjadi guncangan. Analisis dilakukan, antara lain melalui pelaksanaan *stress test* dengan berbagai alternatif skenario untuk membantu menentukan tingkat sensitivitas atau daya tahan sistem keuangan nasional terhadap guncangan ekonomi. Disamping itu, dilakukan juga analisis aspek kualitatif terkait dengan pemenuhan sistem keuangan Indonesia terhadap standar Internasional.

Belum ada definisi baku pengertian makroprudensial tetapi secara umum ada hubungan erat dengan mikroprudensial yang selama ini kita kenal. Makroprudensial bertujuan membatasi kerugian produksi ekonomi suatu negara. Sementara Mikroprudensial upaya yang mencegah krisis pada individu lembaga keuangan yang dapat merugikan nasabah atau investor lembaga keuangan dengan mengabaikan dampaknya terhadap perekonomian secara

⁹⁷ Sari, W. I, *Analisis Pengendalian Stabilitas Ekonomi Dan Keuangan Global (Pendekatan Model Arbitrage Pricing Theory (Apt) Multifaktor Dan Contagion Theory)*, Tesis Magister Universitas Sumatera Utara, 2017, hlm. 121.

⁹⁸ *Ibid.*,

keseluruhan. Dengan demikian dapat diringkas tujuan dari *Microprudential* adalah berada pada wilayah ekonomi *Macroprudential*, bertujuan perlindungan terhadap nasabah lembaga keuangan. Bagi otoritas keuangan, makroprudensial merupakan alat yang dapat membantu otoritas dalam menjaga stabilitas sistem keuangan. Walaupun tujuannya berbeda yaitu makroprudensial, bertujuan menjaga lembaga keuangan, namun keduanya memiliki keterkaitan yang erat. Selama ini tanggung jawab menjaga mikroprudensial yang ada dilembaga pengawas jasa keuangan baik itu bank sentral maupun lembaga diluar bank sentral. Sistem keuangan, pendekatan *Macroprudential* dan *Microprudential* harus menjadi kesatuan.⁹⁹

b. *Micro-prudential Supervision*

Tujuan *micro-prudential supervision* adalah menjaga tingkat kesehatan lembaga keuangan secara individual. Untuk itu, otoritas pengawas lembaga keuangan menetapkan regulasi yang berdasarkan pada prinsip ke hati-hatian yang mencakup berbagai aspek, yakni permodalan, kualitas asset, manajemen, rentabilitas dan likuiditas serta sensitivitas terhadap risiko. Disamping itu, otoritas pengawas juga melakukan pengawasan melalui dua pendekatan, yakni analisis laporan bank (*off-site analysis*) dan pemeriksaan setempat (*on-site visit*) untuk menilai kinerja dan profil risiko serta kepatuhan lembaga keuangan terhadap peraturan yang berlaku.¹⁰⁰

⁹⁹Ec Abdul Mongid, *Bank Indonesia, Independensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sistem Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 8, No.3, September 2010, hlm. 31.

¹⁰⁰ *Ibid.*,

Di Belanda, keputusan menempatkan pengawas *prudential* tunggal (*unified prudential supervisor*) di dalam Bank Sentral Belanda (DNB) didasarkan pada beberapa faktor. Salah satu ciri yang membedakan model Belanda dari variasi lain *twin peaks*, seperti misalnya model Australia adanya konsolidasi/penggabungan pengawasan prudensial makro dan mikro di bawah bank sentral. Dengan dilakukannya konsolidasi/penggabungan, *macro prudential surveillance* yang dimaksudkan untuk memastikan stabilitas keuangan (*financial stability*) menjadi terkait erat dengan *micro prudential supervision* yang dimaksudkan untuk memastikan *financial soundness* masing-masing lembaga keuangan. Selama krisis 2008 telah membuktikan bahwa dengan ditematkannya semua pengawasan prudensial di dalam bank sentral (DNB) dapat diperoleh suatu gambaran sistemik secara menyeluruh melintasi semua sektor finansial dan mengambil tindakan secara cepat dan menentukan dalam situasi krisis.¹⁰¹

2. Setelah Lahirnya Otoritas Jasa Keuangan

Awal pembentukan OJK berawal dari adanya keresahan dari beberapa pihak dalam fungsi pengawasan Bank Indonesia (BI), ada tiga hal yang melatar belakangi pembentukan OJK, yaitu perkembangan industri jasa keuangan di Indonesia, permasalahan lintas sektor industri jasa keuangan dan amanat Undang-Undang nomor 3 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang BI, pada Pasal 34, ini

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 153.

merupakan respon dari krisis Asia yang terjadi pada tahun 1997-1998 yang berdampak sangat berat terhadap Indonesia khususnya sektor perbankan.¹⁰²

Dari sejarah pembentukan undang-undang BI diketahui bahwa keberadaan Pasal 34 dipenuhi kontroversi. Pasal tersebut didasarkan pada pandangan yang keliru tentang lembaga yang bertanggung jawab atas krisis keuangan yang terjadi pada tahun 1997-1998. BI dianggap tidak dapat menjalankan tugasnya dengan efektif sehingga menimbulkan krisis keuangan yang parah. Pandangan ini tidak seharusnya beralasan. Bila diteliti struktur pengawasan perbankan pada waktu itu akan diketahui bahwa pengawasan bank oleh dua lembaga yaitu BI dan Departemen keuangan. BI bertugas mengawasi bank dalam arti sempit (audit) sedangkan tugas mengatur dan memberi atau mencabut izin usaha Bank sehingga memicu terjadi krisis pada tahun 1997/1998 tentunya adalah tanggung jawab bersama kedua lembaga tersebut.¹⁰³

3. Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan.

Pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK) dinyatakan bahwa terjadinya globalisasi dalam sistem keuangan dan pesatnya kemajuan di bidang teknologi informasi serta inovasi finansial telah menciptakan sistem keuangan yang sangat kompleks, dinamis dan saling terkait antar sub sektor keuangan baik dalam produk maupun kelembagaan.

¹⁰² Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas... Op. Cit.*, hlm. 32.

¹⁰³ Bismar Nasution, *Implementasi Pasal 34 Undang-Undang tentang Bank Indonesia dan Dampaknya Pada Peranan dan fungsi Bank Indonesia Di Bidang Moneter Sistem Pembayaran dan Stabilitas Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, No. 3, September 2010, hlm. 13.

Di samping itu, adanya lembaga jasa keuangan yang memiliki hubungan kepemilikan di berbagai sub sektor keuangan (konglomerasi) telah menambah kompleksitas transaksi dan interaksi antar lembaga jasa keuangan di dalam sistem keuangan. Banyak permasalahan lintas sektoral di sektor Jasa keuangan, yang meliputi tindakan *moral hazard*, belum optimalnya perlindungan konsumen Jasa keuangan dan terganggunya stabilitas sistem keuangan semakin mendorong diperlukannya pembentukan lembaga pengawasan di sektor jasa keuangan yang terintegrasi.

Selanjutnya pada penjelasan UU OJK diuraikan perlu dilakukan penataan kembali struktur pengorganisasian dari lembaga-lembaga yang melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang mencakup sektor perbankan, dan lembaga jasa keuangan lainnya penataan ini dimaksud dilakukan agar dapat dicapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif di dalam menangani permasalahan yang timbul dalam sistem keuangan sehingga dapat lebih menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan.

Selain pertimbangan-pertimbangan terdahulu, Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi undang-undang, juga mengamanatkan pembentukan lembaga pengawasan sektor Jasa keuangan mencakup perbankan, asuransi, dana pensiun, sekuritas, Modal

ventura dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.

Secara kelembagaan, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) berada di luar pemerintah, yang dimaknai bahwa OJK tidak menjadi bagian dari kekuasaan pemerintah. Namun, tidak menutup kemungkinan adanya unsur-unsur perwakilan pemerintah karena pada hakikatnya OJK merupakan otoritas di sektor jasa keuangan, yang memiliki relasi dan keterkaitan yang kuat dengan otoritas lain, dalam hal ini otoritas fiskal dan moneter. Oleh karena itu, lembaga ini melibatkan keterwakilan unsur-unsur dari kedua otoritas tersebut secara *Ex-officio*. Keberadaan *Ex-officio* ini dimaksud dalam rangka koordinasi, kerja sama, dan harmonisasi kebijakan di bidang fiskal, moneter, dan sektor jasa keuangan. Keberadaan *Ex-officio* juga diperlukan guna memastikan terpeliharanya kepentingan nasional, kebutuhan koordinasi, dan pertukaran informasi dalam rangka menjaga dan memelihara stabilitas sistem keuangan.

Asas-asas OJK sebagaimana yang dinyatakan pada penjelasan umum UU OJK yaitu:¹⁰⁴

- a. Asas independensi.
Yakni, independen dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang OJK, dengan tetap sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Asas kepastian hukum.
Yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan.
- c. Asas kepentingan umum.
Asas yang membela dan melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat serta memajukan kesejahteraan umum.
- d. Asas keterbukaan.

¹⁰⁴ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif terhadap penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi dan golongan, serta rahasia negara, termasuk rahasia sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

e. Asas profesionalitas.

Asas yang mengutamakan keahlian dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Otoritas Jasa Keuangan, dengan tetap berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

f. Asas integritas.

Asas yang berpegang teguh pada nilai-nilai moral dalam setiap tindakan dan keputusan yang diambil dalam penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan.

g. Asas akuntabilitas.

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari setiap kegiatan penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Di Korea Selatan mantan Wakil Perdana Menteri dan mantan Menteri Keuangan Korea Okyu Kwon yang saat itu menjabat sebagai ketua *Knowledge Sharing Program* (KSP), pada tahun 2009 menjelaskan KSP membuat kajian terhadap empat hal, yakni perencanaan jangka menengah, kebijakan kompetisi untuk swasta, OJK dan sekuritisasi produk derivatif keuangan. Terkait kajian soal lembaga pengawas jasa keuangan (OJK) di Indonesia KSP mengusulkan agar dibentuk sebagai lembaga independen. Mengikuti kecenderungan global dan pengalaman krisis 1997, selalu ada potensi konflik antara bank sentral dan Departemen Keuangan terkait otoritasnya masing-masing. Bank sentral menyerahkan kewenangan supervisi perbankan dan Departemen Keuangan melepaskan supervisinya terhadap lembaga keuangan bukan bank. Kedua fungsi supervisi ini lalu diserahkan kepada OJK yang dibentuk secara independen. Dengan begitu, OJK berfungsi mengawasi perbankan dan lembaga keuangan bukan bank.¹⁰⁵

¹⁰⁵ M.S Tumanggor, *Pengenalan Otoritas Jasa Keuangan, Pasar Uang, Pasar Modal, dan Penanaman Modal*, F Media, Jakarta, 2015, hlm. 6.

Setelah lebih dari tiga tahun, akhirnya sidang paripurna DPR pada tanggal 19 Desember 2003 menyelesaikan amandemen undang-undang Bank Indonesia. Usulan amandemen ini semula diajukan semasa pemerintahan Gus dur. Salah satu masalah krusial yang memperlambat proses amandemen ini adalah menentukan siapa yang berwenang mengawasi industri perbankan. Terjadi tarik ulur yang alot antara Bank Indonesia dan pemerintah yang dalam kaitan ini diwakili oleh Departemen Keuangan. Kompromi yang dicapai akhirnya menetapkan bahwa OJK akan dibentuk paling lambat 2010. Sebelum diamandemen bunyi ketentuannya adalah: Lembaga pengawas jasa keuangan /LPJK sudah harus dibentuk pada akhir Desember 2002.¹⁰⁶ Ketentuan tersebut dicantumkan pada Pasal 34 Ayat (2) UU No.3 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI).

Ketua Tim Perumus Rancangan Undang- Undang OJK, Fuad Rahmany menjelaskan konsep OJK yang bakal diusung Indonesia akan lebih dekat dengan model yang diterapkan pemerintah Korea Selatan. Di Korea Selatan pemerintah memisahkan fungsi antara regulator dan pengawasan. OJK model negeri Korea Selatan dinilai independen dari pada Jepang. Di Jepang pengalihan fungsi pengawasan kepada *The Financial Supervision Agency* (FSA), telah dilakukan sejak 22 Juni 1998, Sementara *Bank of Japan* (BOJ) hanya menangani kebijakan, perumusan sistem moneter dan implementasinya.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, Booksterace Library, Jakarta, 2005., hlm.1

¹⁰⁷ M.S Tumanggor, *Op. Cit.*, hlm. 7.

Secara historis, ide pembentukan OJK sebenarnya adalah hasil kompromi untuk menghindari jalan buntu pembahasan undang-undang tentang Bank Indonesia oleh DPR. Pada awal pemerintahan Presiden Habibie, pemerintah mengajukan RUU tentang BI yang memberikan Independensi kepada bank sentral. UU ini disamping memberikan indenpedensi tetapi juga mengeluarkan fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia. Ide datang dari Helmut Schlesinger, mantan Gubernur *Bundesbank* (Bank Sentral Jerman) yang pada waktu menyusun RUU (kemudian menjadi undang-undang Nomor 23 tahun 1999) bertindak sebagai konsultan, mengambil pola bank sentral jerman yang tidak mengawasi bank.¹⁰⁸ Di jerman, pengawasan industri perbankan dilakukan oleh suatu badan khusus, yaitu *Bundesaufiscuntstant jur da kreditwesen*.

Pada waktu rancangan undang-undang tersebut diajukan muncul penolakan yang kuat dari kalangan DPR dan Bank Indonesia, sebagai kompromi disepakati bahwa lembaga yang akan menggantikan BI dalam mengawasi bank tersebut juga bertugas mengawasi lembaga keuangan lainnya. Hal ini dimaksudkan agar tidak memangkas kewenangan bank sentral. OJK akan mengawasi seluruh industri jasa keuangan yang ada di Indonesia.¹⁰⁹

Pada akhirnya yang paling penting itu pengawasan efektif atau tidak. Prinsipnya, pembentukan OJK agar pengawasan itu menjadi lebih mudah sehingga pengawas dan regulasinya menjadi efektif. Hal itu karena sekarang perbankan juga terlibat dalam berbagai transaksi, misalkan di pasar modal, dan industri asuransi. Artinya, industri finansial karena sudah terjadi konfergensi, dimana antara lembaga

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 145.

¹⁰⁹ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas... Op. Cit.*, hlm. 38.

keuangan itu, kemudian melakukan berbagai sinergi, bank juga memiliki berbagai anak perusahaan termasuk didalamnya asuransi, broker saham dan lain-lain. Kebutuhannya memang untuk mengatur pengawasan karena nanti diharapkan pengawasan ini lebih terkonsolidasi.¹¹⁰

Konvergensi yang dalam akan menyebabkan masalah kewenangan regulasi. Hal ini terjadi karena produk-produk yang dihasilkan lembaga-lembaga keuangan sudah demikian menyatunya sehingga sulit menentukan apakah suatu produk keuangan tertentu dihasilkan oleh industri perbankan sehingga deregulasi oleh bank sentral atau produk perusahaan sekuritas dan harus tunduk pada regulasi Bappepam. Dengan diserahkannya kewenangan pengawasan kepada suatu industri maka masalah kewenangan regulasi tersebut akan terpecahkan.¹¹¹

Pengawasan lembaga keuangan oleh OJK akan sangat efektif ketika lembaga keuangan saling terkait seperti ketika bank memiliki produk yang terkait dengan pasar modal. Ada semacam efisiensi pengawasan yang akan dapat dinikmati karena pengawasan bank, pasar modal dan lembaga keuangan lain ada dalam satu pengendalian. Selain itu akan terhindar dari *Conflict of Interest* antara

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 99.

¹¹¹ Zulkarnai Sitompul, *Op. Cit.*, hlm. 146. Lebih lanjut mengenai sistem pengawasan dapat dilihat pada Ac Abdul Mongid, *Bank Indonesia, Independensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sstem Keuangan*, Buletin Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 8, No 3, September 2010, yang mengatakan ada empat sistem pengawasan lembaga keuangan yang dapat ditemui di dunia, pertama, sistem pengawsan institusional yaitu sistem pengawasan dimana lembaga pengawas didasarkan pada status badan hukum lembaga tersebut. Secara umum ini sistem yang mayoritas dengan Bank Sentral sebagai pengawas mendominasi diatas 70%. Kedua, sistem pengawasan fungsional. Lembaga yang berbeda sesuai fungsi bisnis lembaga itu contohnya asuransi akan diawasi oleh lembaga pengawas asuransi. Jika bank menjalankan bisnis asuransi, maka bank akan diawasi lembaga pengawas asuransi juga, Sistem pengawasan terintegrasi yaitu semua lembaga keuangan diawasi oleh lembaga pengawasan yang tunggal dengan cakupan pengawasan yang luas, baik untuk aspek mikroprodensial, makroprodensial dan praktek bisnisnya. Konsep ini ditetapkan di Inggris, Autralia dan Belanda. Model pengawasan ini yang digagas dalam bentuk OJK. Terakhir *twin peak* yaitu sistem pengawasan berbasis pada tujuan dimana ada pemisahan antara fungsi supervisi, dan *soundness* di suatu sisi dengan fungsi pada praktek bisnis.

macroprudential dan *microprudential supervision*. Mengacu pada kasus Century Antaboga, konsolidasi pengawasan produk bank dan non bank menjadi lebih efektif karena bergabung dalam suatu Institusi.

Menurut penulis, pada konteks hubungan OJK dengan LPS, pengawasan OJK terhadap perbankan yang tidak berjalan baik dan efektif akan memberi dampak yang berat bagi LPS karena LPS akan menerima peralihan Bank Gagal berdasarkan keputusan KSSK. Sistem pengawasan oleh OJK yang terintegrasi, dan saling terhubung dengan BI dan LPS pada akhirnya akan membantu BI dan LPS dalam melaksanakan tugas masing-masing lembaga tersebut.

4. Kedudukan Otoritas Jasa Keuangan dan Hubungannya dengan Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan.

Pada penjelasan Pasal 4 UU OJK dikatakan bahwa OJK diharapkan dapat mendukung kepentingan sektor jasa keuangan nasional sehingga mampu meningkatkan daya saing nasional, selain itu OJK harus mampu menjaga kepentingan nasional, antara lain meliputi sumber daya manusia, pengelolaan, pengendalian, dan kepemilikan di sektor jasa keuangan, dengan tetap mempertimbangkan aspek positif globalisasi.

Untuk mewujudkan koordinasi, kerja sama dan harmonisasi kebijakan yang baik, OJK harus merupakan bagian dari sistem penyelenggaraan urusan pemerintah yang berintegrasi secara baik dengan lembaga-lembaga negara dan pemerintah lainnya dalam mencapai tujuan dan cita-cita kemerdekaan Indonesia yang tercantum dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang, OJK perlu melakukan koordinasi, dengan beberapa lembaga seperti Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), serta Menteri Keuangan, bahkan Presiden. Tujuannya, kebijakan-kebijakan yang nantinya dikeluarkan oleh OJK dapat efektif dan efisien dalam memecahkan permasalahan di sektor keuangan. OJK akan bekerja sama dan selalu membantu BI dalam rangka pelaksanaan tugasnya di bidang moneter dan sistem pembayaran. Untuk mendukung kerja sama tersebut, salah seorang anggota Dewan Komisioner perlu berasal dari anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia. Hal itu supaya senantiasa dapat memelihara komunikasi yang cepat dan komprehensif antara OJK dan Bank Indonesia.¹¹²

Keindependenan OJK ditegaskan pada Pasal 1 angka 1 Undang- Undang OJK, OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan. Selanjutnya pada Pasal 2 Ayat (2) mengatakan OJK adalah lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pihak lain, kecuali untuk hal- hal yang secara tegas diatur dalam Undang- Undang OJK.

Berkaitan dengan beberapa hal, keindependenan OJK terlihat pada: (1) independen yang berkait dengan pemberhentian anggota lembaga yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam Undang-Undang pembentukan lembaga yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya *administrative agencies* yang dapat sewaktu-waktu oleh Presiden karena jelas

¹¹² Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas... Op. Cit.*, hlm. 64.

merupakan bagian dari eksekutif, (2) selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi Presiden, sifat independen juga tercermin dari: (a) kepemimpinan lembaga yang bersifat kolektif, bukan hanya satu orang pimpinan. Kepemimpinan kolegial ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, khususnya menghindari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya, (b) kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu, (c) masa jabatan para pemimpin lembaga tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*). Namun demikian pembentukan OJK dengan serangkaian ketentuannya, dirasa memiliki potensi untuk menimbulkan konflik antara OJK dengan BI.¹¹³

a. Konflik dalam Sumber Pendanaan Otoritas Jasa Keuangan.

Anggaran pembiayaan OJK merupakan salah satu hal yang cukup banyak disoroti oleh berbagai kalangan, baik akademisi, praktisi perbankan maupun dari pihak Bank Indonesia sendiri. OJK memiliki kewenangan untuk menarik pungutan terhadap setiap pelaku di sektor jasa keuangan yang mana salah satunya berawal dari sektor perbankan dan sehubungan dengan kewenangan itu maka setiap pelaku di sektor jasa keuangan kemudian dibebani dengan kewajiban untuk membayar pungutan tersebut. Secara filosofi pungutan yang dikenakan oleh OJK ini pada hakikatnya ditujukan sebagai sumber alternatif dalam pendanaan operasional OJK, yang mana pada awalnya sumber pendanaan OJK berasal dari APBN. Sehingga dengan adanya pungutan yang

¹¹³ Rio Fasen Ciptaswara, *Outlook Pengawasan Perbankan Pasca Terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 11, No. 1, Januari – April 2013, hlm. 22-29. Lihat juga Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas... Op. Cit.*, hlm. 73.

diterima oleh OJK, maka tentunya diharapkan akan membuat OJK lebih independen karena akan membuat OJK menjadi tidak bergantung pada pemerintah. Adanya konsep pungutan yang dilakukan oleh lembaga pengawas terhadap objek pengawasannya, maka tentu akan berpotensi sangat besar untuk menimbulkan suatu eksese, yang pada gilirannya akan memberikan dampak negatif pada independensi, akuntabilitas serta kredibilitas OJK dalam melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan dalam sektor jasa keuangan yaitu :

1) Timbulnya *moral hazard*.

Salah satu permasalahan yang berpotensi untuk muncul apabila OJK mengenakan pungutan adalah adanya pandangan bahwa pungutan tersebut akan berpotensi menimbulkan *moral hazard* antara OJK selaku pengawas dengan para pelaku sektor jasa keuangan, dalam hal perbankan misalnya, selaku objek yang diawasi, sehingga sangat dikhawatirkan nantinya pengawasan yang dilakukan oleh OJK akan berupa pengawasan “tebang pilih” dan tidak independen. Pemberlakuan kewenangan untuk melakukan pungutan diawali oleh pandangan bahwa apabila mengacu kepada bentuk pendanaan operasional Bafin di Jerman maupun APRA di Australia, maka dapat diketahui bahwa para auditee juga melakukan pembayaran kepada lembaga pengawas. Melihat kondisi sosial bisnis di Indonesia, bagi negara berkembang khususnya di dalam industri sektor jasa keuangan seperti perbankan misalnya, masih sangat rentan terhadap *moral hazard* yang berkembang. Moral hazard dalam hal ini adalah tingkat

kedisiplinan seperti dalam hal pelaksanaan *Good corporate Governance*¹¹⁴ oleh para auditee akan cenderung menurun seiring dengan meningkatnya celah-celah hukum dalam ketentuan perundang-undangan. Sehingga nantinya akan memberikan dampak pada kepercayaan masyarakat terhadap sektor jasa keuangan.

Pasal 37 UUOJK yang memberikan ketentuan adanya pungutan ini, dapat dikatakan merupakan celah hukum yang angat berpotensi menimbulkan *moral hazard* tersebut. Hal ini dikarenakan dengan adanya pungutan ini, maka dikhawatirkan bahwa para auditee akan lebih cenderung untuk berpikir bahwa lebih baik membayar untuk tidak diawasi dengan lebih ketat dan sekalipun memang harus diawasi maka auditee yang membayar dengan nilai yang lebih tinggi tentu memiliki daya tawar untuk menekan OJK agar dilakukan pengawasan secara lebih longgar daripada pengawasan yang dilakukan terhadap auditee yang membayar dengan harga yang lebih kecil.

2) Biaya ekstra.

Selain potensi *moral hazard* yang akan mungkin ditimbulkan, permasalahan lainnya adalah dengan adanya pungutan ini, maka nantinya akan membebani industri perbankan. Hal ini dikarenakan, sebagai sektor yang sangat rentan terhadap resiko, maka BI selaku bank sentral memiliki kewenangan untuk menentukan besaran jumlah Giro Wajib Minimum yang harus dibedakan pada setiap bank. Sementara lembaga penjamin simpanan

¹¹⁴ Daniri Mas Ahmad, *Good Corporate Governance : Konsep dan Penerapannya di Indonesia*. Ray Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 12

dalam sektor perbankan, juga mewajibkan kepada setiap bank untuk membayar premi secara berkala kepada Lembaga Penjamin Simpanan sebagai bentuk penjaminan. Apabila sektor perbankan kemudian dibebani lagi dengan biaya tambahan berupa adanya kewajiban pungutan yang harus dilakukan oleh bank kepada OJK, maka tentunya akan sangat membebani operasional perbankan, yang mana hal tersebut tentunya kepada masyarakat dalam bentuk kredit.¹¹⁵

b. Konflik dalam Disparitas Kewenangan.

Bank Indonesia selaku bank sentral memiliki tanggung jawab untuk mencapai dan menjaga stabilitas moneter sekaligus sistem keuangan. Kedua stabilitas tersebut merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan harus selalu disenergikan untuk mencapai kestabilan nilai rupiah. Hal tersebut dikarenakan kebijakan moneter memiliki dampak terhadap stabilitas keuangan begitu pula sebaliknya, dimana stabilitas keuangan merupakan pondasi dasar dalam

¹¹⁵ Lebih lanjut mengenai biaya peralihan pengawasan lembaga keuangan ke OJK dapat dilihat pada: Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2014, Adrian menyatakan biaya-biaya yang bersifat jangka pendek meliputi: (1) biaya pengalihan sistem informasi dan pembangunan sistem yang sesuai dengan jasa OJK, Sistem harus mengakomodasi data untuk lembaga keuangan non-bank dan pasar modal. (2) biaya rekrutmen pengawas lembaga keuangan non-bank dan lembaga keuangan mikro non-bank, dengan asumsi tidak ada pengawas BI yang keluar karena adanya penggabungan kepada OJK, tetap diperlukan biaya rekrutmen untuk melakukan *off and onsite supervision* kepada lembaga non-bank sejumlah 86.504 perusahaan, (3) biaya training pengawas baru dan biaya training tingkat lanjut bagi pengawas yang sudah ada, (4) biaya pendirian OJK ditingkat daerah (biaya pembebasan tanah, biaya pembangunan kantor, biaya perabot kantor dan berbagai pendukung kantor), (5) biaya pembentukan juklak dan SOP, (6) kerentanan perekonomian terhadap krisis ekonomi meningkat, alasan pembiayaan karena konskuensi OJK bertanggung jawab pada *micro* dan *macroprudentials* serta *business conduct* menyebabkan segala upaya pencegahan dan pendeteksian dini kemungkinan krisis ekonomi berada pada OJK. Biaya jangka panjang pembentukan OJK adalah: (1) potensi pindahnya para pengawas senior BI ke lembaga lain, (2) potensi hilangnya *tacit knowledge* tentang pengawasan. Alasan pembiayaan karena keahlian sebagai seorang pengawas yang andal tidak bisa dibangun dalam sekejap, diperlukan training berjenjang dan praktik dil lapangan dalam waktu yang cukup lama untuk membentuk seorang pengawas yang andal, (3) peningkatan biaya operasional akibat peningkatan jumlah lembaga yang harus diawasi.

penentuan arah kebijakan moneter untuk mencapai stabilitas moneter. Secara umum stabilitas sistem keuangan memperlihatkan ketahanan keuangan terhadap golongan perekonomian, sehingga fungsi intermediasi sistem pembayaran dan penyebaran risiko tetap berjalan dengan semestinya, sementara stabilitas moneter hanya dapat terwujud dengan adanya stabilitas sistem keuangan, karena sistem keuangan yang stabil akan menciptakan kepercayaan para penyimpan dana investor untuk menanamkan dana pada lembaga keuangan. Dengan kestabilan sistem keuangan, akan mendorong fungsi intermediasi keuangan yang efisien, sehingga pada akhirnya mendorong investasi dan pertumbuhan ekonomi, mendorong semakin berpotensinya pasar dan memperbaiki alokasi sumber daya perekonomian.

Secara umum, pemantauan dan penilaian terhadap sistem keuangan dilakukan dengan dua pendekatan, yakni *macroprudential* dan *microprudential*. Dalam prakteknya otoritas yang melaksanakan *macroprudential* dan kewenangan resmi terhadap tanpa hambatan untuk memperoleh data tambahan lainnya jika diperlukan. Krisis keuangan global yang terjadi telah memberikan pelajaran bahwa sangat diperlukan hubungan yang erat antara kewenangan dalam *microprudential* terhadap lembaga keuangan/Bank Indonesia dalam menunjukkan kebijakan yang tepat dan cepat pada saat genting. Namun dengan adanya OJK berarti ada pemisahan secara tegas antara pengawasan yang bersifat *microprudential* dan pengawasan yang bersifat *macroprudential*. Padahal kedua aspek *microprudential* dan *macroprudential* adalah aspek yang sulit untuk dipisahkan karena keduanya akan saling mempengaruhi sehingga

dalam perkembangan pemikiran di beberapa negara yang menerapkan pemisahan justru ada upaya untuk menyatukan kembali.¹¹⁶

1) Arah kebijakan

Selama ini kebijakan BI di sektor moneter dibuat dengan memperhatikan kebijakan di sektor perbankan dan sistem pembayaran, sehingga kebijakan di ketiga sektor tersebut dapat berjalan beriringan dan saling mendukung. Hal ini dapat dilakukan karena BI memiliki kewenangan baik kewenangan secara *macroprudential*, maupun secara *microprudential*, sehingga BI memiliki keleluasaan untuk mengumpulkan informasi yang dibutuhkan dari masing-masing sektor secara cepat dan menyeluruh dan selanjutnya dijadikan dasar untuk mengeluarkan kebijakan. Hubungan antara kebijakan moneter, kelancaran sistem pembayaran dan kondisi perbankan merupakan hubungan yang tidak dapat dipisahkan, karena informasi yang diperoleh bank sentral dari pengawasan bank memiliki peran

¹¹⁶ Lebih lanjut dikatakan pada: Abdul Mongid, Bank Indonesia: *Independensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sistem Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 8 No. 3, September 2010, sudah seharusnya akses untuk memperoleh informasi kondisi *microprudential* diberikan ke otoritas yang bertanggung jawab dalam *macroprudential* walaupun OJK ada. Tanpa akses yang cepat, tepat dan mudah, akan tugas *macroprudential* tidak akan berhasil. Kebutuhan akan kewenangan ini harus ada dan bukan ada karena balas kasihan lembaga lain; Terlebih ketika krisis yang mulai terjadi, maka proses tarik ulur terkait akses ini bisa menghancurkan kepercayaan pasar dan memicu permasalahan lain yang lebih besar yaitu *distrust*. Bagaimana mau mengatasi jika antar lembaga negara yang bertanggung jawab masalah ekonomi saling bertikai. Kalau proses ini tidak diatur maka sekat kelembagaan akan menjadi kendala yang serius dalam perumusan kebijakan yang tepat dan cepat pada saat krisis dan implementasi kebijakan itu di publik. Zulkarnai Sitompul, *Problematika Perbankan*, Bookterrace & library, Bandung, 2005, mengatakan; beberapa faktor yang perlu menjadi perhatian dalam menyusun suatu struktur kelembagaan badan pengawas yang efektif; (1) badan tersebut harus memiliki reputasi baik. (2) bank sentral tetap membutuhkan akses atas informasi pengawasan bank agar mampu menjalankan tugasnya di bidang moneter dan *lender of last resort*. Lalu, volker mantan Chaimnan Federal Reserve mengatakan bahwa kebijakan moneter maupun keuangan tidak dapat dilakukan dengan baik apabila bank sentral kehilangan perannya dalam mengawasi kegiatan sektor perbankan. (3) Pembagian tugas antara bank sentral, OJK dan pemerintah harus tegas dan transparan. (4) Harus ada bentuk kerjasama formal yang mengatur masalah koordinasi dan sebainya bentuk kerjasama itu diatur dalam undang-undang.

yang sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan moneter, begitupun sebaliknya dimana stabilitas sektor moneter memberikan kontribusi yang sangat besar bagi arah pengembangan sektor perbankan. Sehingga dapat dikatakan bahwa pada dasarnya Bank sentral dapat mengeluarkan kebijakan moneter yang baik karena memiliki kewenangan terhadap pengawasan bank, dan sebaliknya Bank sentral dapat pula mengeluarkan peraturan yang tepat terhadap pengembangan perbankan, karena Bank sentral memiliki kewenangan di bidang moneter.

Apabila kewenangan *microprudential* dipisahkan dari BI selaku Bank sentral, maka dikhawatirkan arah perkembangan kebijakan perbankan yang dikeluarkan oleh OJK, akan cenderung dilakukan tanpa melihat bagaimana dampak dari kebijakan dari perbankan tersebut terhadap sektor moneter. Hal ini dikarenakan arah kebijakan moneter dan perbankan cenderung untuk bertolak belakang antara satu dengan yang lainnya. Ini dapat dilihat dimana otoritas moneter cenderung untuk menaikkan *rate* yang mana hal tersebut ditujukan agar target inflasi dapat dicapai dengan baik ataupun dijaga kestabilannya, sementara di sisi lain, perbankan ingin agar *rate* yang rendah sehingga bank dapat melakukan investasi dengan lebih banyak. Penyesuaian dari kedua pandangan seperti ini diperlukan, karena apabila *rate* nya terlalu tinggi, maka pergerakan arus ekonomi dapat menjadi terlalu cepat, sehingga tidak bagus pula bagi pertumbuhan ekonomi negara.

2) Sistem pembayaran

Sistem pembayaran merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan dan perbankan suatu negara, keberhasilan sistem pembayaran akan menunjang perkembangan sistem keuangan dan perbankan, sebaliknya risiko ketidaklancaran atau kegagalan, setelah pembayaran akan berdampak negatif terhadap kestabilan secara keseluruhan. Bank Indonesia selaku bank sentral, dan otoritas sistem pembayaran di Indonesia tentu memiliki kewenangan dan tanggung jawab sebagai lembaga *settlement*, yang mana bertugas untuk mengatur mekanisme transaksi atau pelunasan warkat antar bank, serta melakukan penilaian terhadap risiki-risiko yang sedang/ atau akan dihadapi oleh bank-bank selaku peserta kliring. Apabila kewenangan *microprudential* dialihkan ke OJK, maka dikhawatirkan BI selaku lembaga *settlement* tidak akan dapat melakukan penilaian terhadap risiko secara penuh terhadap bank peserta kliring, sehingga ditakutkan BI tidak dapat/terlambat dalam mengatasi kesulitan bank, apanila tiba-tiba terdapat bank mengalami gagal bayar atau terlambat bayar.

Jika dengan pengalihan *microprudential* ini mengakibatkan BI tidak dapat atau terlambat mengakses informasi-informasi yang diperlukan dalam pengaturan risiko, maka itu akan memicu timbulnya potensi kekacauan stabilitas keuangan yang harusnya dijaga oleh BI, karena salah satu pilar dari kestabilan sistem keuangan adalah kelancaran sistem pembayaran.

3) *Lender of last resort.*

Potensi konflik yang sangat dikhawatirkan oleh BI maupun berbagai perbankan lainnya apabila terjadi pemisahan *microprudential* dan *macroprudential* dari BI adalah kekhawatiran akan menjadi kurang optimalnya fungsi BI sebagai *Lender of Last Resort* (LOLR) ketika negara sedang menghadapi krisis. BI selaku Bank Sentral Indonesia memiliki fungsi sebagai *Lender of Last Resort* (LoLR) sebagai upaya untuk menyelamatkan bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas ataupun solvabilitas. Fungsi LoLR yang dimiliki oleh BI diwujudkan dalam berbagai fasilitas yang diberikan baik Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP), Fasilitas Likuiditas Intrahari, maupun Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD). Hal yang kemudian dikhawatirkan ketika terjadi pengalihan kewenangan *microprudential* adalah bahwa LoLR di khawatirkan tidak akan dapat dijalankan dengan maksimal apabila BI tidak memiliki atau terlambat untuk mengolah data bank yang harus segera diselamatkan. Dengan adanya keterlambatan atau kelalaian tersebut, maka penanganan krisispun akan menjadi bermasalah, dan pada gilirannya akan membahayakan sistem keuangan negara secara keseluruhan.

5. Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia.

Di Indonesia Lembaga Penjamin Simpanan baru dikenal pada tahun 1973, dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank. Latar belakang dikeluarkannya peraturan

tersebut yaitu untuk meningkatkan minat masyarakat berhubungan dengan lembaga perbankan, memperluas lalu lintas pembayaran giral, juga untuk peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan lembaga perbankan. Penyelenggaraan lembaga asuransi deposito sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1973 secara yuridis didasarkan atas ketentuan Pasal 30 Undang- Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, dan ketentuan Pasal 31 Ayat (1) Undang- Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok- Pokok Perbankan. Adapun pelaksana dari lembaga asuransi deposito ini yaitu Bank Indonesia, hal tersebut didasarkan kepada pemikiran agar efektifitas dan efisiensi dari penyelenggaraan usaha termaksud dapat lebih terjamin jika pelaksanaannya dikaitkan dengan kewenangan yang telah diberikan kepada Bank Indonesia melalui ketentuan Pasal 31 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok- Pokok Perbankan, yaitu untuk mengatur dan menjaga likuiditas dan solvabilitas.¹¹⁷

Kegiatan Lembaga Penjaminan tersebut ternyata tidak efektif, bahkan sepertinya tidak dilaksanakan. Keberadaan lembaga tersebut tidak dilaksanakan dalam Undang- Undang nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan., sehingga ketika terjadinya penutupan / likuidasi pada belasan bank mengakibatkan turunnya rasa

¹¹⁷ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 138-139. Selanjutnya Djumhana mengatakan ketentuan Peraturan Pemerintah mengenai Asuransi Deposito tersebut sangatlah ideal, yaitu semua bank kecuali bank asing diwajibkan menjaminkan simpanan uang pada pihak ketiga baik yang berupa giro, deposito maupun tabungan, Bank Indonesia sebagai penyelenggara jaminan dengan tugas menjamin simpanan uang pihak ketiga yang terdaftar pada Bank Terjamin atas nama perorangan, perkumpulan dan badan- badan lainnya, kecuali simpanan giro, deposito dan tabungan milik Pemerintah dan bank, memungut premi jaminan dan bertindak sebagai pengampu dan atau likuidator. Sedangkan Hari Prasetya, *Mengupas Peran Penting LPS... Op. Cit.*, menguraikan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1973 tidak terlaksana dan diterapkan pada waktu itu terutama karena adanya penolakan dari industri perbankan dengan alasan akan menimbulkan biaya tambahan, sementara industri perbankan masih dalam tahap konsolidasi.

kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan. Tidak lama kemudian Pemerintah melakukan pembayaran uang nasabah dari bank- bank yang dilikuidasi (*blanket guarantee*), berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum. Langkah konkret lainnya dalam rangka menunjang maksud dari Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998, maka Pemerintah membentuk Perusahaan Perseroan (Persero) di bidang penjaminan kewajiban bank sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 1998 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan (Persero) di Bidang Penjaminan Kewajiban Bank, tanggal 22 April 1998. Namun gerak dan kegiatan usaha dari Persero tersebut belum nampak sebagaimana diharapkan.¹¹⁸

Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1992 yang mengalami perubahan dengan Undang- Undang nomor 10 tahun 1998, pada Pasal 37 B mengatur setiap bank wajib menjamin dana masyarakat yang disimpan pada bank yang bersangkutan, pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan dan mekanisme penjaminan dana masyarakat dan kelembagaannya akan diatur lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Tahun 2004 industri perbankan ditandai dengan mulai dihapuskannya program penjaminan yang populer dengan sebutan *blanket guarantee* dan diganti dengan sistem penjaminan yang lebih permanen. Terdapat beberapa hal positif yang dapat dicapai dengan dihapuskannya program *blanket guarantee*, yakni:¹¹⁹

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 139. Djumhana menguraikan maksud dan tujuan dibentuknya Persero di bidang Penjaminan Kewajiban Bank yaitu: penjaminan simpanan masyarakat pada bank, penjaminan kewajiban bank lainnya di luar simpanan, pemupukan keuntungan untuk meningkatkan nilai perusahaan, usaha- usaha lain yang menunjang dalam rangka penjaminan.

¹¹⁹ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 25.

- a. Mengurangi biaya yang harus dikeluarkan pemerintah;
- b. Meminimalkan *moral hazard* bagi pemilik dan pengelola bank; dan
- c. Meningkatkan disiplin pasar

Sisi negatifnya adalah dengan tidak adanya program penjaminan tersebut dapat melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan nasional. Lemahnya kepercayaan masyarakat dapat mudah memicu terjadinya *rush*, yakni suatu situasi yang sangat tidak diinginkan oleh lembaga perbankan dan otoritas moneter.

Selanjutnya, sebagai pengganti program *blanket guarantee* dikeluarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, yang kemudian telah diubah dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang LPS), mengatur adanya skim penjaminan simpanan nasabah yang bersifat terbatas dan resolusi bank oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sebagai suatu lembaga yang independen.

Menurut amanat Undang-Undang Perbankan, pembentukan dan pengaturan skim penjaminannya diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Namun Kelompok Kerja Dalam Rangka Pendirian LPS (Pokja Pendirian LPS) berpandangan pendirian dan pengaturan mengenai LPS dan skim penjaminannya kurang memadai apabila hanya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Berdasarkan hasil telaah dan kajian, serta berdasarkan pengalaman

negara lain, disimpulkan bahwa pengaturan mengenai lembaga da program penjaminan harus ditetapkan dengan Undang- Undang.¹²⁰

Pada saat pembahasan RUU LPS di DPR-RI, Boediono selaku Menteri Keuangan mengatakan fungsi LPS yang memiliki kewenangan publik, antara lain penarikan premi, penyelesaian bank bermasalah dan pengenaan sanksi adalah merupakan substansi suatu Undang-Undang, sehingga harus diatur dengan Undang-Undang. Pengalaman pada BPPN, walaupun kewenangan pokoknya diatur dalam Undang-Undang sementara kewenangan rinci diatur dalam peraturan pemerintah, menunjukkan berbagai kelemahan dalam proses litigasi. Pengalaman tersebut mengkonfirmasi perlunya landasan hukum yang kokoh yaitu berupa Undang-Undang untuk mengatur hal-hal yang menyangkut kewenangan publik sehingga menghindarkan terulangnya permasalahan yang sama di masa datang.¹²¹

Sesuai dengan Undang-Undang LPS, fungsi LPS adalah: (1) menjamin simpanan nasabah penyimpan, (2) turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya. Tugas LPS adalah: (1) merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan; dan (2) melaksanakan penjaminan simpanan. Dalam melaksanakan penjaminan simpanan, tugas LPS adalah: (1) merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan, (2) merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan (3) melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik.

¹²⁰ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 6.

¹²¹ Rapat Kerja Pembahasan RUU LPS Di Komisi IX DPR – RI Periode 2004- 2009.

LPS bertanggung jawab kepada Presiden, dan LPS dalam kegiatannya merupakan lembaga Independen, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, sebagaimana tertera pada Pasal 2 UU LPS. Dewan Komisioner adalah pimpinan LPS, anggota Dewan Komisioner diangkat oleh Presiden atas usul Menteri Keuangan. Secara konseptual LPS adalah program penjaminan yang mirip dengan *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* yang berlaku di Amerika Serikat.¹²²

Anwar Nasution selaku Deputy Senior Gubernur Bank Indonesia pada saat Rapat Dengar Pendapat Umum di DPR-RI mengatakan yang dimaksud dengan LPS adalah asuransi yang berdiri dengan model *Federal Deposit Insurance* di Amerika Serikat. LPS menerima premi dan membayarkan kerugian seperti perusahaan asuransi biasa tapi juga mempunyai kewenangan seperti BPPN. Sedangkan Martin Brian dari Fraksi Partai Demokrat mengatakan esensi dari LPS adalah pengalihan risiko dari perbankan ke LPS. Pemerintah harus mengantisipasi datangnya krisis perbankan setelah beroperasinya lembaga penjamin simpanan. Hal ini sesuai dengan temuan dalam sebuah penelitian empiris Bank Dunia bahwa kehadiran lembaga penjamin simpanan dapat meningkatkan kemungkinan terjadinya krisis perbankan terutama pada negara- negara yang tingkat suku bunganya mengikuti pasar dan lemahnya kualitas institusi yang terlibat. Perlu lembaga independen yang tidak mudah terintervensi. Untuk itu BI harus melakukan restrukturisasi secara mendasar pada fungsi pengawasannya agar dapat memperkecil terjadinya krisis perbankan seperti kecenderungan yang ditemui Bank Dunia tersebut. Bank-bank

¹²² Zulkarnain Sitompul, *Op. Cit.*, hlm. 8.

skala menengah ke bawah adalah sehat dan tidak masuk BPPN, sementara bank besar yang menjadi banyak kepercayaan masyarakat justru menjadi “pasien” BPPN. Artinya BI dan LPS harus lebih berhati-hati dengan bank skala besar.¹²³

Pada Pasal 3 Ayat (3) Undang- Undang LPS mengatakan, LPS adalah lembaga yang independen, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Pada penjelasan Pasal 3 Ayat (3) mengatakan yang dimaksud dengan independensi bagi LPS mengandung arti bahwa dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, LPS tidak bisa dicampurtangani oleh pihak manapun termasuk oleh pemerintah kecuali atas hal- hal yang dinyatakan secara jelas dalam Undang- Undang ini. Mengingat bahwa kebijakan penjaminan dapat berdampak pada sektor perbankan dan fiskal, maka di dalam LPS terdapat wakil- wakil dari masing-masing otoritas yang berwenang. Keberadaan para wakil otoritas tersebut dimaksudkan untuk bersama- sama merumuskan kebijakan penjaminan yang dapat mendukung kebijakan pada sektor- sektor tersebut. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut merupakan sepenuhnya tanggung jawab dan kewenangan LPS tanpa dapat dicampurtangani oleh pihak manapun.

Jika dilihat dari fungsi, tugas dan wewenang LPS mengadaptasi model yang serupa dengan sistem asuransi dengan prinsip “industri menolong industri”, dimana apabila terjadi bank gagal maka wajib ditolong oleh keseluruhan industri perbankan. Selain itu, untuk mendukung keperluan tersebut, seluruh bank wajib membayar kontribusi dan premi kepada LPS. Dalam rangka pelaksanaan penjaminan simpanan, LPS melakukan peran pembayaran klaim terhadap simpanan

¹²³ Rapat Dengar Pendapat Umum Pembahasan RUU LPS Di Komisi IX DPR-RI 2004-2009 Dengan Deputi Senior Gubernur Bank Indonesia, HIMBARA, PERBANAS dan ASBANDA.

nasabah penyimpan dari bank yang dicabut izinnya serta melakukan proses likuidasi bank yang dicabut izinnya.¹²⁴

Istilah asuransi simpanan adalah suatu istilah yang lazim digunakan untuk menjelaskan skim penjaminan dana nasabah bank. Istilah ini sebenarnya tidak tepat karena nasabah penyimpan tidak pernah membeli polis sebagaimana seorang ayah membeli polis asuransi jiwa untuk keuntungan keluarganya apabila ia meninggal dunia. Oleh karena itu, *The Basle Committee on Banking Supervision* menggunakan istilah *deposits protection*, bukan *deposits insurances*¹²⁵

Pada dasarnya, pemerintah tidak akan menjamin semua dana nasabah yang tersimpan di lembaga perbankan, karena selain akan memberatkan beban fiskal yang harus ditanggung, hal itu juga tidak mendidik lembaga perbankan itu sendiri. Oleh karena itu, setelah krisis moneter tahun 1998, pemerintah meletakkan skema penjaminan dengan membatasi jumlah simpanan nasabah yang ditanggung oleh lembaga penjamin.¹²⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 Ayat (2) Undang- Undang LPS nilai simpanan yang dijamin dapat diubah apabila dipenuhi salah satu atau lebih *kriteria berikut*: (a) terjadi penarikan dana perbankan dalam jumlah besar secara bersamaan; (b) terjadi inflasi yang cukup besar dalam beberapa tahun; (c) jumlah nasabah yang dijamin seluruh simpanannya menjadi kurang dan 90% (sembilan puluh per seratus) dari jumlah nasabah penyimpan seluruh bank.

¹²⁴ Yenny Agustin M.R., *Peran Lembaga Penjamin Simpanan Terhadap Klaim Dana Nasabah Bank Likuidasi*, Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia, Vol 2, No 3, Sept- Des 2013, hlm. 320.

¹²⁵ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan*, BooksTerrace & Library, Bandung, 2007, hlm. 199.

¹²⁶ Jonker Sihombing, *Penjaminan Nasabah Perbankan*, Alumni Bandung, Bandung , 2010, hlm. 62.

Sesuai dengan pedoman dari *International Association of Deposit Insurers* (IADI)/Asosiasi Penjamin Simpanan Internasional, penetapan jumlah simpanan yang dijamin dapat mempertimbangkan: distribusi simpanan; pendapatan per kapita; dan tingkat *moral hazard* pada industri perbankan. Dengan metode distribusi simpanan, penetapan nilai simpanan yang dijamin dapat didasarkan pada data distribusi rekening dan distribusi nominal simpanan. Data tersebut digunakan sebagai acuan untuk menetapkan berapa prosentase jumlah rekening dan jumlah nominal simpanan yang akan dijamin. Penggunaan data tersebut akan membantu menghasilkan keputusan yang lebih obyektif dalam penetapan nilai simpanan yang dijamin. Berdasarkan Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang LPS, jumlah nasabah yang dijamin seluruh simpanannya paling kurang sebesar 90 % dari jumlah nasabah pada seluruh bank. Metode lain yaitu dengan metode pendapatan per kapita, nilai simpanan yang dijamin yang dapat diperbandingkan antar negara didasarkan pada pendapatan per kapita (*per capita GDP*). Untuk negara maju, nilai simpanan yang dijamin berada pada kisaran antara 3 sampai 4 kali pendapatan per kapita, sedangkan untuk negara berkembang kisarannya sebesar 5 sampai 6 kali dari pendapatan per kapita. Semakin tinggi pendapatan per kapita suatu negara dipandang akan semakin besar pula rata-rata jumlah simpanan yang dimiliki oleh setiap warga negaranya. Dengan asumsi pendapatan per kapita Indonesia pada akhir tahun 2015 sebesar US\$ 4.000 dan kurs US\$ 1 = 14.000, maka nilai simpanan yang dijamin LPS sebesar Rp 2 Miliar setara dengan sekitar 36 kali pendapatan per kapita. Nilai penjaminan LPS termasuk yang tertinggi dibanding penjaminan di

negara lain dilihat dari segi nominalnya maupun dengan pendapatan per kapitanya.¹²⁷

Menurut sejarahnya, saldo simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank ditetapkan sebagai berikut: (a) mencakup seluruh simpanan nasabah, yakni sejak tanggal 22 September 2005 sampai dengan tanggal 21 Maret 2006, (b) paling tinggi sebesar Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), yakni sejak tanggal 22 Maret 2006 sampai dengan tanggal 21 September 2006, (c) paling tinggi sebesar Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), yakni sejak tanggal 22 September 2006 sampai dengan tanggal 21 Maret 2007, (d) paling tinggi sebesar Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah), yakni sejak tanggal 22 Maret 2007 sampai dengan tanggal 12 Oktober 2008, (e) paling tinggi sebesar Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah), yakni sejak tanggal 13 Oktober 2008. Peningkatan kembali jumlah simpanan nasabah yang dijamin LPS menjadi paling tinggi sebesar Rp 2.000.000.000,00 dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2008 tanggal 13 Oktober 2008. Jumlah ini merupakan pembaruan atas jumlah maksimum penjaminan sebelumnya yang telah ditetapkan sebesar Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).¹²⁸

¹²⁷ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 54-56. Selanjutnya Hari Prasetya mengatakan hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam penetapan lingkup penjaminan yakni mengenai masalah lintas batas (*cross border issue*). Pada saat ini perpindahan dana dari satu negara ke negara lain dapat dilakukan dengan mudah sehingga perbedaan nilai simpanan yang dijamin yang signifikan antar negara bertetangga dapat mengakibatkan kebijakan nilai simpanan yang dijamin pada satu negara menjadi tidak efektif. Pada metode pendapatan per kapita, akan tepat sasaran jika diterapkan di negara yang mempunyai distribusi pendapatan yang relatif merata. Sedangkan di negara yang mempunyai distribusi pendapatan yang tidak merata, dimana sebagian kecil warga menguasai sebagian besar pendapatan, untuk dapat melindungi sebagian besar nasabah penyimpan, nilai simpanan yang dijamin harus lebih besar dari 6 kali pendapatan perkapita.

¹²⁸ Jonker Sihombing, *Op. Cit.*, hlm. 63.

Terdapat dua perbedaan mendasar antara jaminan yang diberikan oleh program *blanket guarantee* dan jaminan yang diberikan LPS, yakni: dalam hal cakupannya dan dari besarnya jumlahnya uang yang dijamin. *Blanket Guarantee*¹²⁹ menjamin hampir seluruh kewajiban bank dengan jumlah jaminan tanpa batas (*the sky is the limits*), sedangkan jaminan yang diberikan oleh LPS hanya mencakup simpanan masyarakat pada bank (deposan) dengan jumlah maksimal tertentu. Dengan demikian secara khusus yang dijamin oleh LPS adalah nasabah kecil untuk memberikan jaminan dari pihak banker yang tidak bertanggung jawab terhadap para nasabah kecil.¹³⁰

Keberadaan lembaga perbankan dalam sistem perekonomian dan sektor keuangan pada khususnya merupakan hal yang sangat penting. Setiap bank harus memiliki *image* yang baik di dalam masyarakat agar suatu bank dapat dipercaya oleh masyarakat. Untuk melakukan kegiatan perbankan yaitu meminjam dan menyimpan uang maupun memanfaatkan jasa perbankan lainnya. Perbankan adalah salah satu industri yang paling banyak diatur oleh pemerintah karena stabilitas sistem perbankan dan keuangan merupakan syarat mutlak bagi pertumbuhan perekonomian.¹³¹

¹²⁹ *Blanket Guarantee* atau di Indonesia disebut Program Penjaminan diberlakukan secara reaktif oleh Pemerintah guna menghentikan pelarian simpanan yang sistemik dari perbankan dan memulihkan kepercayaan kepada perbankan, sehingga kemudian menjadi basis untuk upaya membangun kembali sektor perbankan. Pelaksanaan *blanket guarantee* sering rancu dengan pelaksanaan fungsi *lender of the last resort* khususnya apabila kedua fungsi tersebut disatukan atau dilakukan oleh bank sentral seperti di Indonesia. Lihat KepPres No. 26 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum, KepPres No. 120 Tahun 1998 tanggal 12 Agustus 1998 tentang Penerbitan Jaminan BI, serta Penerbitan Jaminan Bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri menggantikan KepPres No. 24 Tahun 1998 tentang hal yang sama.

¹³⁰ Adrian Sutedi, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 7.

¹³¹ I Putu Indra Prastika, *Perlindungan Hukum Terhadap Uang Simpanan Nasabah Di Bank Gagal Oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) Menurut Undang – Undang Nomor 10 tahun 1998*

Apabila bank kehilangan kepercayaan dari masyarakat sehingga kelangsungan usaha bank dimaksud tidak dapat dilanjutkan, maka bank dimaksud menjadi Bank Gagal yang berakibat dicabut izin usahanya. Oleh sebab itu, baik pemilik dan pengelola bank maupun otoritas yang terkait dalam pengaturan dan/atau pengawasan bank harus bekerjasama mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan.¹³²

Menanggapi pandangan umum dari Fraksi TNI- POLRI saat pembahasan RUU LPS di DPR –RI, Boediono selaku Menteri Keuangan menyatakan UU LPS untuk memberikan landasan hukum yang kokoh bagi penerapan suatu sistem penjaminan simpanan di Indonesia. Suatu lembaga baru di Indonesia tetapi sudah merupakan bagian tak terpisahkan dari sistem perbankan di banyak negara di dunia. RUU LPS juga menjabarkan peran LPS dalam kerangka jaring pengaman sistem keuangan atau *Financial Safety Net*. Materi RUU tentang LPS disusun dengan memperhatikan model dan pengalaman di negara- negara lain yang berhasil menerapkannya dan menyesuaikan dengan kondisi riil dan pengalaman di Indonesia sendiri di bidang keuangan dan perbankan.¹³³

Penjamin seluruh kewajiban bank (*blanket guarantee*) berdasarkan Keputusan Presiden di masa lalu berhasil mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan pada masa krisis moneter. Namun, penjaminan yang

Dan Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2004, Jurnal Magister Hukum Udayana, Vol 5, No 3, September 2016.

¹³² Adrian Sutedi, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 30.

¹³³ Rapat Kerja Pembahasan RUU LPS Pada Komisi IX DPR – RI 2004-2009.

sangat luas ini juga membebani anggaran Negara dan menimbulkan *moral hazard* pada pihak pengelola bank dan nasabah bank.¹³⁴

Moral hazard merupakan insentif untuk mengambil resiko yang lebih besar atau tidak melakukan hal yang seharusnya dilakukan karena adanya pihak lain yang mengambil alih resiko yang dihadapi. Dalam bahasa sederhana, *moral hazard* dapat diterjemahkan sebagai perilaku sembrono dari seseorang karena merasa ada pihak lain yang akan menanggung resiko yang timbul akibat perbuatannya.¹³⁵

Terdapat beberapa cara untuk membuat insentif penjamin simpanan kompatibel dan dengan demikian mengurangi *moral hazard*, antara lain dengan membatasi jumlah dana yang dijamin. Pembatasan terhadap cakupan jaminan akan memaksa nasabah penyimpan besar ikut memonitor bank, dan dengan demikian akan meningkatkan disiplin pasar. Mengeluarkan simpanan orang dalam (*insider*) seperti simpanan pengurus dan pemegang saham pengendali dari cakupan jaminan juga ikut mengurangi moral hazard. Hal yang demikian itu membuat pemilik dan pengurus bertanggung jawab secara pribadi apabila terjadi kebangkrutan bank, sehingga para pemegang saham bertanggung jawab melebihi besarnya saham yang mereka miliki.¹³⁶

Penjaminan simpanan nasabah bank yang dilakukan LPS bersifat terbatas tetapi dapat mencakup sebanyak-banyaknya nasabah. Setiap bank yang menjalankan usahanya di Indonesia diwajibkan untuk menjadi peserta dan

¹³⁴ Hari Prsetya, *Op. Cit.*, hlm. 1.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 18.

¹³⁶ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan ... Op. Cit.*, hlm. 269.

membayar premi pinjaman, pengecualian kewajiban bank menjadi peserta penjaminan yaitu Badan Kredit Desa. sebagaimana diamanatkan pada Pasal 8 Undang-Undang LPS. Pada penjelasan Pasal 8 menyatakan kewajiban untuk mengikuti penjaminan berlaku pula bagi kantor cabang dan bank yang berkedudukan di luar negeri yang melakukan kegiatan perbankan dalam wilayah Republik Indonesia. Sedangkan kantor cabang dari bank yang berkedudukan di Indonesia yang melakukan kegiatan perbankan di luar wilayah Republik Indonesia tidak termasuk dalam penjaminan. Pengecualian Badan Kredit Desa menjadi peserta penjaminan mengingat operasional Badan Kredit Desa tidak seperti bank sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.

LPS melakukan tindakan penyelesaian atau penanganan bank yang mengalami kesulitan keuangan dalam rangka mekanisme kerja yang terpadu, efisien dan efektif untuk menciptakan ketahanan sektor keuangan Indonesia atau disebut *Indonesia Financial Safety Net (IFSN)/Jaring Pengaman Sistem Keuangan*. Indonesia. Secara teoritis LPS yang akan menggantikan *blanket guarantee* adalah salah satu komponen *financial safety net*. *Financial safety net* umumnya terdiri atas peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*), pengawasan, *lender of last resort*, dan Lembaga Penjamin Simpanan. Dalam suatu sistem keuangan yang maju, ada pilar-pilar yang disebut jejaring pengaman sistem keuangan, maka LPS adalah salah satu pilar jejaring pengaman sistem keuangan di Indonesia.¹³⁷

Mengingat fungsinya yang sangat penting, LPS harus independen, transparan, dan akuntabel dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. LPS

¹³⁷ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Lembaga., Op. Cit.*, hlm. 23.

bertanggung jawab kepada Presiden. Karena itu, status hukum, *governance*, pengelolaan kekayaan dan kewajiban, pelaporan dan akuntabilitas LPS serta hubungannya dengan organisasi lain, diatur secara jelas dalam Undang-Undang LPS.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan LPS, karena keuangan LPS merupakan salah satu keuangan Negara, Sebagaimana diamanatkan pada Pasal 88. LPS wajib menyusun laporan tahunan untuk setiap tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember. Laporan tahunan terdiri dari laporan kegiatan kerja dan laporan keuangan. Berdasarkan tugas dan wewenangnya, BPK mengaudit seluruh keuangan Negara. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan antara lain lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara, antara lain LPS. LPS wajib menyampaikan laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada Pasal 88 kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, paling lambat tanggal 30 April tahun berikutnya. Pengaturan tersebut tercantum pada Pasal 89 Undang-Undang LPS.

Modal awal LPS ditetapkan sekurang-kurangnya Rp. 4.000.000.000.000,00 (empat triliun rupiah) dan sebesar-besarnya Rp. 8.000.000.000.000,00 (delapan triliun rupiah), sebagaimana diatur pada Pasal 81 Undang-Undang LPS. Kekayaan LPS merupakan aset negara yang dipisahkan dan LPS bertanggung jawab atas pengelolaan dan penatausahaan semua asetnya. Pada penjelasan Pasal 81 disebutkan modal LPS berasal dari aset negara yang dipisahkan dan tidak terbagi dalam bentuk saham.

Apabila LPS mengalami kekurangan modal awal, maka Pemerintah dengan persetujuan DPR menutup kekurangan tersebut, sesuai dengan amanat pada Pasal 85 Undang- Undang LPS. Demikian pula, apabila LPS mengalami kesulitan likuiditas, maka LPS dapat memperoleh pinjaman dari pemerintah dengan persetujuan DPR.

Hal tersebut semakin memperkuat bahwa keuangan LPS merupakan keuangan Negara, penguatan semakin besar dengan adanya ketentuan yang mewajibkan LPS untuk menyetorkan setiap bagian surplus tertentu yang diperoleh dari kegiatan operasional kepada Negara sebagai “Penerimaan Negara Bukan Pajak”, aturan ini sesuai dengan Pasal 83 Undang-Undang LPS. Surplus yang diperoleh LPS dari kegiatan operasional selama satu tahun dialokasikan 20% untuk cadangan tujuan dan 80% diakumulasikan sebagai cadangan penjaminan. Dalam hal akumulasi cadangan penjaminan mencapai tingkat sasaran sebesar 2,5% dari total Simpanan pada seluruh bank, bagian surplus merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak.

a. Struktur Organisasi Lembaga Penjamin Simpanan.

Berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, pada Pasal 62 mengatakan LPS memiliki struktur organisasi kepengurusan yang terdiri dari:

- a. Dewan Komisioner
- b. Kepala Eksekutif

Berikut penjelasan mengenai struktur organisasi LPS di atas:

1) Dewan Komisiner

Dewan Komisiner menurut Undang-undang adalah pimpinan LPS. Dewan Komisiner dipimpin oleh seorang Ketua Dewan Komisiner. Dewan komisiner bertugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan serta melakukan pengawasan dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang LPS.

Anggota Dewan Komisiner sebagaimana dinyatakan pada Pasal 65, berjumlah 6 orang yang terdiri atas:¹³⁸

- a) 1 orang pejabat setingkat eselon I Departemen Keuangan yang ditunjuk Menteri Keuangan;
- b) 1 orang unsur pimpinan Lembaga Pengawas Perbankan (LPP)/OJK yang ditunjuk oleh pimpinan LPP;
- c) 1 orang dari unsur pimpinan Bank Indonesia ditunjuk oleh pimpinan bank Indonesia;
- d) 3 orang anggota yang berasal dari dalam dan/atau dari luar LPS. Dua dari anggota tersebut diusulkan oleh Menteri Keuangan.

Anggota Dewan Komisiner diangkat oleh Presiden atas usul Menteri Keuangan.

Salah seorang dari anggota Dewan Komisiner ditetapkan oleh Presiden sebagai Ketua Dewan Komisiner. Selanjutnya, salah satu dari anggota Dewan Komisiner, tidak termasuk Ketua Dewan Komisiner, ditetapkan oleh Presiden sebagai Kepala Eksekutif. Tugas Kepala Eksekutif adalah melaksanakan kegiatan operasional LPS berdasarkan Keputusan Dewan Komisiner. Tata tertib dan tata cara pelaksanaan tugas dan

¹³⁸ Lihat Pasal 65 Undang-undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

wewenang Dewan Komisiner ditetapkan dalam keputusan Dewan Komisiner.

a) Masa Tugas dan Keanggotaan Dewan Komisiner

Anggota Dewan Komisiner diangkat untuk masa jabatan 5 tahun dan hanya dapat diangkat kembali sekali untuk masa jabatan berikutnya. Anggota Dewan Komisiner melakukan tugas secara penuh waktu dan tidak diperbolehkan menduduki jabatan eksekutif di tempat lain, kecuali merupakan penugasan sehubungan dengan jabatan yang dipegang atau merupakan bagian dari kegiatan sosial.

Sesuai amanat Pasal 67 Undang-Undang LPS, untuk dapat diangkat sebagai Dewan Komisiner harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:¹³⁹

- (1) Warga negara Indonesia;
- (2) Mampu melakukan perbuatan hukum;
- (3) Sehat jasmani dan rohani;
- (4) Berusia maksimal 63 tahun;
- (5) Bukan sebagai konsultan, pegawai, pengurus, dan/atau pemilik bank baik langsung maupun tidak langsung;
- (6) Bukan pengurus partai;
- (7) Memiliki pengalaman dan/atau keahlian di bidang ekonomi, keuangan, perbankan, dan/atau hukum;
- (8) Tidak pernah dipidana penjara karena melakukan tindak pidana kejahatan;
- (9) Tidak pernah dinyatakan pailit atau tidak pernah menjadi pengurus bank/perusahaan yang menyebabkan bank/perusahaan tersebut pailit atau dilikuidasi; dan
- (10) Tidak dinyatakan sebagai orang perseorangan yang tercela di bidang perbankan dan jasa keuangan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

¹³⁹ Lihat Pasal 67 Undang-undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

b) Pemberhentian Anggota Dewan Komisioner

Anggota Dewan Komisioner sesuai yang diamanatkan pada Pasal 69 Undang-Undang LPS, hanya dapat diberhentikan oleh Presiden apabila:¹⁴⁰

- (1) Berhalangan tetap (meninggal dunia, kehilangan kewarganegaraan Indonesia, atau mengalami cacat fisik dan/atau cacat mental yang tidak memungkinkan yang bersangkutan untuk melaksanakan tugas-tugas dengan baik);
- (2) Masa jabatannya berakhir;
- (3) Mengundurkan diri;
- (4) Tidak hadir dalam rapat Dewan Komisioner sebanyak 4 kali berturut-turut tanpa alasan;
- (5) Tidak menjalankan tugasnya sebagai anggota Dewan Komisioner lebih dari 6 (enam) bulan meskipun dengan alasan yang dapat dipertimbangkan;
- (6) Memiliki hubungan keluarga sampai dengan derajat kedua atau besan dengan anggota Dewan Komisioner yang lain, dan tidak ada satupun yang mengundurkan diri;
- (7) Tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan sebagaimana dijelaskan di atas.

Anggota Dewan Komisioner yang berasal dari pejabat eselon 1 Departemen Keuangan, yang berasal dari unsur pimpinan LPP/ OJK, dan dari unsur pimpinan Bank Indonesia, yang diberhentikan dari jabatannya sebagaimana dimaksud pada Pasal 69 Ayat (1) di atas atau diberhentikan dari jabatannya karena yang bersangkutan tidak lagi menjabat setingkat eselon satu di Departemen Keuangan, anggota unsur pimpinan Lembaga Pengawas Perbankan atau anggota unsur pimpinan Bank Indonesia. Pemberhentian ditetapkan dengan Keputusan Presiden,

¹⁴⁰ Lihat Pasal 69 Undang-undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

berdasarkan usulan Menteri Keuangan. Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 69 Ayat (2) Undang-Undang LPS.

c) Rapat Dewan Komisioner

Dewan Komisioner sesuai Pasal 71 Undang-Undang LPS, wajib mengadakan rapat secara berkala sekurang-kurangnya satu bulan sekali dengan agenda yang memuat:¹⁴¹

- (1) Menetapkan kebijakan penjaminan simpanan nasabah berdasarkan Undang-undang LPS;
- (2) Menetapkan kebijakan LPS dalam mendukung stabilitas sistem keuangan;
- (3) Mengevaluasi pelaksanaan penjaminan simpanan nasabah dan pelaksanaan peran LPS dalam mendukung stabilitas sistem keuangan;
- (4) Menerima dan mengevaluasi hal-hal lain yang dilaporkan Kepala Eksekutif; dan/atau
- (5) Hal-hal yang berhubungan dengan tugas LPS.

Rapat Dewan Komisioner meliputi rapat berkala dan rapat sewaktu-waktu. Rapat-rapat Dewan Komisioner dipimpin oleh Ketua Dewan Komisioner atau menunjuk Anggota Dewan Komisioner untuk memimpin rapat, maka anggota Dewan Komisioner lainnya secara musyawarah untuk mufakat memilih salah satu di antara mereka untuk memimpin rapat. Pengambilan keputusan Dewan Komisioner dilakukan atas dasar musyawarah untuk mufakat, namun apabila musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, keputusan ditetapkan berdasarkan suara banyak. Dalam pengambilan keputusan Dewan Komisioner ditanyakan sah apabila dihadiri sekurang-kurangnya oleh

¹⁴¹ Lihat Pasal 71 Undang-undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

lebih dari separuh anggota Dewan Komisioner yang memiliki hak suara.

2) Kepala Eksekutif dan Direktur

Salah satu dari anggota Dewan Komisioner tidak termasuk Ketua Dewan Komisioner ditetapkan oleh Presiden sebagai Kepala Eksekutif yang bertugas melaksanakan kegiatan operasional LPS berdasarkan Keputusan Dewan Komisioner

Kepala eksekutif dibantu oleh sebanyak-banyaknya 5 orang direktur yang diangkat dan diberhentikan oleh Dewan Komisioner, sebagaimana diamanatkan pada Pasal 77 Undang-Undang LPS. Kepala Eksekutif dan direktur sekurang-kurangnya menjalankan fungsi penjaminan, manajemen risiko, hukum, keuangan, penyelamatan, likuidasi, dan administrasi. Kepala Eksekutif mengangkat dan memberhentikan pegawai LPS selain Direktur.

Krisna Wijaya selaku Kepala Eksekutif LPS yang pertama, sering menganalogikan LPS sebagai pemadam kebakaran yang siap memadamkan api ketika terjadi kebakaran. Apabila tidak ada kebakaran, petugas LPS akan lebih banyak berolah raga, berlatih baris berbaris dan membersihkan peralatan pemadaman. Sebagai penjamin, LPS diharapkan bersikap *low profile*, tidak gembar gembor. Ibarat pendekar yang baru turun gunung dalam kancah perbankan nasional, pada awal beroperasinya LPS tidak perlu *high profile* yang justru akan mengesankan terlalu percayadiri dalam menyelesaikan semua permasalahan terkait kegagalan bank. Sikap *high*

profile tersebut dipandang justru dapat memprovokasi orang untuk menguji kesiapan dan kesaktiannya¹⁴²

b. Pendanaan Lembaga Penjamin Simpanan

Modal LPS berasal dari aset negara yang dipisahkan dan tidak terbagi dalam bentuk saham. Pengaturan tentang pendanaan memainkan peranan paling kritis dalam mendesain suatu sistem penjaminan simpanan. Sistem yang didesain secara baik harus dapat menjamin tersedianya dana yang cukup untuk dapat menghadapi dengan baik permasalahan yang muncul. Dana yang tidak cukup dapat memperlambat penyelesaian likuidasi bank dan meningkatkan secara signifikan jumlah biaya yang harus dikeluarkan. Desain pengaturan pendanaan akan menentukan apakah industri perbankan diminta untuk membayar biaya penjaminan simpanan pada saat industri perbankan dalam keadaan sehat atau pada saat industri perbankan tersebut mengalami masalah.¹⁴³

Berdasarkan survey yang dilakukan IMF, mayoritas sistem penjaminan beroperasi berdasarkan tersedianya dana yang cukup yang langsung dapat dipergunakan apabila terjadi kebangkrutan bank. Keuntungan dari tersedianya dana yang cukup tersebut adalah untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam hal terjadi ketidakstabilan pada sistem keuangan. Di samping itu, dana tersebut juga dapat diinvestasikan selama belum dipergunakan untuk berjaga-jaga terhadap kerugian yang akan dihadapi apabila terjadi kebangkrutan bank.¹⁴⁴

¹⁴²Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 271.

¹⁴³ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan ... Op. Cit.*, hlm. 288.

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 289.

Modal awal LPS sebesar Rp 4.000.000.000,00 (empat triliun rupiah) sebagaimana diuraikan pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2005 Tentang Modal awal Lembaga Penjamin Simpanan, berbentuk tunai dan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Modal awal tersebut berasal dari rekening Menteri Keuangan Nomor 502.000002 dengan nama Bendaharawan Umum Negara untuk obligasi dalam rangka Penjaminan, di Bank Indonesia. Pada penjelasan Pasal 1 dari Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan penetapan jumlah modal awal tersebut berdasarkan beberapa asumsi mengenai perkembangan jumlah simpanan pada industri perbankan, jumlah perkiraan klaim, tingkat inflasi, tingkat hasil investasi, tingkat pengembalian klaim (*recovery rate*) dan biaya operasional LPS.

Pada saat pembahasan RUU LPS dalam Rapat Kerja Komisi IX DPR-RI, Paskah Suzetta sebagai Panitia Kerja (Panja) mengatakan modal LPS berkisar antara 4 (empat) triliun hingga 8 (delapan) triliun, ditetapkan pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR-RI, tujuan utama pembentukan LPS adalah mengurangi beban keuangan negara, dengan demikian LPS yang ideal adalah LPS yang perjalanan hidupnya cukup sekali memperoleh setoran modal awal dari pemerintah.¹⁴⁵

Sebuah lembaga penjaminan simpanan harus didanai dengan baik, baik *ex ante* maupun *ex post*, terutama dan akan lebih baik lagi dana berasal dari anggotanya, yaitu berasal dari kontribusi para anggotanya. Untuk itu, dari 58 (lima puluh delapan) dari lembaga penjamin simpanan yang ada dalam survei

¹⁴⁵ Rapat Kerja Komisi IX DPR - RI 2004-2009 dengan Menteri Keuangan. pada pembahasan RUU LPS.

yang diadakan IMF, menemukan bahwa lembaga penjamin simpanan tersebut telah memiliki dana penjaminan yang cukup untuk dapat membantu penjaminan membayar kepada nasabah penyimpan. Di lain pihak, 9 (sembilan) lembaga penjamin simpanan yang ada di Austria, Bahrain, Perancis, Gibraltar, Italia, Luxembourg, Belanda, Swiss dan Inggris, membebankan biaya secara *ex post* kepada bank-bank yang bertahan apabila nasabah bank yang gagal dilikuidasi harus dibayar. Pada kenyataannya Gibraltar dan Inggris juga memiliki sejumlah dana untuk menutup biaya administrasi, dan mengandalkan bergantung pada penilaian *ex post* untuk memberikan kompensasi/membayar nasabah penyimpan dari sebuah bank yang gagal.¹⁴⁶

c. Wewenang Lembaga Penjamin Simpanan.

LPS mempunyai wewenang sebagaimana ditetapkan pada Pasal 6 Undang-Undang LPS, yaitu:¹⁴⁷

- 1) Menetapkan dan memungut premi penjaminan;
- 2) Menetapkan dan memungut kontribusi pada saat bank pertama kali menjadi peserra;
- 3) Melakukan pengelolaan kekayaan dan kewajiban LPS;
- 4) Mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank, dan laporan hasil pemeriksaan bank sepanjang tidak melanggar kerahasiaan bank;
- 5) Melakukan rekonsiliasi, verifikasi, dan/atau konfirmasi atas data sebagaimana dimaksud pada huruf d;
- 6) Menetapkan syarat, tata cara, dan ketentuan pembayaran klaim;
- 7) Menunjuk, menguasai, dan/atau menugaskan pihak lain untuk bertindak bagi kepentingan dan/atau atas nama LPS, guna melaksanakan sebagian tugas tertentu;
- 8) Melakukan penyuluhan kepada bank dan masyarakat tentang penjaminan simpanan; dan
- 9) Menjatuhkan sanksi administratif.

¹⁴⁶ Gillian Garcia, *IMF Working Paper*, 2000, *Op. Cit.*, hlm. 20.

¹⁴⁷ Lihat Pasal 6 Undang-undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Dalam melaksanakan penyelesaian dan penanganan bank gagal, menurut Pasal 6 Ayat (2) UU LPS, maka LPS memiliki kewenangan:¹⁴⁸

- 1) Mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS;
- 2) Menguasai dan mengelola aset dan kewajiban bank gagal yang diselamatkan;
- 3) Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat bank gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank; dan
- 4) Menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur.

Berdasarkan UU PPKSK, pada Pasal 22 memberikan kewenangan pada LPS untuk menangani permasalahan solvabilitas Bank sistemik, yang dilakukan dengan cara: (a) mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima, (b) mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Perantara, atau (c) melakukan penanganan Bank sesuai dengan UU LPS. Pada Pasal 38 UU PPKSK, LPS juga diberi kewenangan melakukan Program Restrukturisasi Perbankan (PRP). Rekomendasi untuk melaksanakan PRP adalah merupakan bagian dari rekomendasi KSSK yang disampaikan kepada Presiden.

Tahun 2020, terjadi pandemi Covid-19 yang melanda seluruh dunia termasuk Indonesia, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang diterbitkan dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, pada Bagian ketiga dari Undang-Undang ini mengatur mengenai kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan. Pasal 20 menguraikan, untuk mendukung pelaksanaan

¹⁴⁸ Lihat Pasal 6 Ayat (2) Undang-undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

kewenangan KSSK dalam rangka penanganan permasalahan stabilitas sistem keuangan, LPS diberikan kewenangan untuk:

- 1) melakukan persiapan penanganan dan peningkatan intensitas persiapan bersama OJK untuk penanganan permasalahan solvabilitas bank;
- 2) melakukan tindakan:
 - (a). penjualan/ repo Surat Berharga Negara yang dimiliki kepada BI;
 - (b). penerbitan surat utang;
 - (c). pinjaman kepada pihak lain; dan/ atau
 - (d). pinjaman kepada Pemerintah,dalam hal LPS diperkirakan akan mengalami kesulitan likuiditas untuk penanganan Bank Gagal;
- 3) melakukan pengambilan keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan penyelamatan bank selain Bank Sistemik yang dinyatakan sebagai bank gagal dengan mempertimbangkan antara lain kondisi perekonomian, kompleksitas permasalahan bank, kebutuhan waktu penanganan, ketersediaan investor, dan/atau efektifitas penanganan permasalahan bank serta tidak hanya mempertimbangkan perkiraan biaya yang paling rendah (*least cost test*); dan
- 4) merumuskan dan melaksanakan kebijakan penjaminan simpanan untuk kelompok nasabah dengan mempertimbangkan sumber dana dan/ atau peruntukkan simpanan serta besaran nilai yang dijamin bagi kelompok nasabah tersebut yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan pelaksana dari kewenangan LPS yang tercantum pada Bagian Ketiga Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2020 tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Rangka Melaksanakan Langkah- Langkah Penanganan Permasalahan Stabilitas Sistem Keuangan. Pada penjelasan umum Peraturan Pemerintah ini menyatakan penguatan kewenangan LPS yang diatur antara lain mengenai pelaksanaan kewenangan LPS dalam rangka melaksanakan langkah-langkah penanganan permasalahan Stabilitas Sistem Keuangan, penambahan kewenangan dalam hal LPS diperkirakan akan mengalami kesulitan pemenuhan likuiditas untuk penanganan Bank Gagal dan penambahan kriteria yang perlu dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan untuk melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan dengan tidak hanya mempertimbangkan perkiraan biaya yang paling rendah (*least cost test*).

Pada Pasal 3 dari PP Nomor 33 ini mengatakan persiapan penanganan bank dilaksanakan sejak Bank dalam pengawasan intensif oleh OJK. LPS berkoordinasi dengan OJK melakukan pertukaran data dan/atau informasi antar bank, pemeriksaan bersama terhadap bank dan/atau kegiatan lainnya dalam rangka persiapan resolusi oleh LPS. LPS juga dapat melakukan penempatan dana sebagaimana tertera pada Pasal 11, tujuannya untuk mengelola dan/atau meningkatkan likuiditas LPS dan/atau mengantisipasi dan/atau melakukan penanganan stabilitas permasalahan sistem keuangan yang dapat menyebabkan kegagalan bank.

d. Konflik dalam Dewan Komisioner.

Pasal 2 Ayat (2) UU OJK menyatakan bahwa “Otoritas jasa keuangan adalah lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan kewenangan, bebas dari campur tangan pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini, namun independensi tersebut menjadi sedikit dipertanyakan dikala di dalam Pasal 1 Jo Pasal 10 UU OJK, diatur bahwa OJK dipimpin oleh Dewan Komisioner (DK) berjumlah sembilan (9) orang dan dua (2) orang anggota diantaranya merupakan *Ex-officio* dari Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia.

Salah satu landasan adanya *Ex-officio* pada keanggotaan DK ini adalah adanya pemikiran bahwa OJK merupakan otoritas di sektor jasa keuangan yang memiliki relasi dan keterkaitan yang kuat dengan otoritas lain, yakni otoritas fiskal dan moneter. Oleh karena itu maka diperlukan keterkaitan dari kedua otoritas tersebut secara *Ex-officio*. Hal tersebut dimaksud agar koordinasi, kerjasama dan harmonisasi kebijakan dibidang fiskal, moneter, dan sektor jasa keuangan dapat dilakukan dengan lebih baik. Secara khusus *Ex-officio* DK dirasa perlu untuk memastikan kebutuhan koordinasi dan pertukaran informasi untuk menjaga dan memelihara stabilitas sistem keuangan. Namun dengan keberadaan *Ex-officio* di dalam keanggotaan DK, inilah yang dikhawatirkan akan berdampak pada kinerja pada masing-masing lembaga, baik OJK maupun BI. Kekhawatiran tersebut dilandasi pemikiran bahwa dengan adanya *Ex-officio* ini, maka nantinya dalam setiap pengambilan keputusan tidak lepas dari *conflict*

of interest di dalam OJK itu sendiri, sehingga akan menimbulkan permasalahan tersendiri.

Potensi timbulnya *conflict-of interest* yang dimaksud dapat dilihat dalam Pasal 10 Ayat (2) UU OJK, di mana dinyatakan bahwa OJK dipimpin oleh DK yang bersifat kolektif dan kolegial. Sifat kolektif dan kolegial ini, apabila berdasarkan penjelasan Pasal 10 Ayat (2) UU OJK, memiliki artian bahwa setiap pengambilan keputusan DK dilakukan secara bersama-sama dan didasarkan musyawarah untuk mufakat dengan berasaskan kesetaraan dan kekeluargaan diantara anggota-anggota DK. Permasalahan yang timbul adalah apabila ternyata dalam musyawarah tersebut tidak mendapatkan satu suara, atau terdapat pertentangan diantara anggotanya maka menurut Pasal 24 Ayat (7) UU OJK, ditentukan bahwa keputusan akan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Dengan demikian maka tentu memberikan akibat yakni setiap anggota yang kalah suara harus tunduk dan turut serta bertanggung jawab dalam pelaksanaan keputusan suara terbanyak.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang, OJK perlu melakukan koordinasi dengan beberapa lembaga seperti BI, LPS, serta Menteri Keuangan bahkan Presiden. Tujuannya, agar kebijakan-kebijakan yang nantinya dikeluarkan oleh OJK dapat efektif dan efisien dalam memecahkan permasalahan di sektor keuangan.¹⁴⁹

Menurut Pasal 41 Ayat (1) dan (2) UU OJK, OJK menginformasikan kepada LPS mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan

¹⁴⁹ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas... Op. Cit.*, hlm. 63.

oleh OJK sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan dalam hal OJK mengindikasikan bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia. Pada Pasal 4 Ayat (2) dinyatakan yang dimaksud dengan “langkah-langkah sesuai kewenangan Bank Indonesia “ adalah pemberian fasilitas pembiayaan jangka pendek dalam menjalankan fungsi Bank Indonesia sebagai *lender of last resort*. Dalam menjalankan fungsi dimaksud Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis pada OJK.

Pada Pasal 42 UU OJK dinyatakan LPS dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank yang terkait dengan fungsi, tugas dan wewenang, serta berkoordinasi terlebih dahulu dengan OJK. Penjelasan Pasal 42 UU OJK ini menyatakan pada dasarnya wewenang pemeriksaan terhadap bank adalah wewenang OJK. Dalam hal LPS melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang membutuhkan kegiatan pemeriksaan bank, LPS dapat melakukan pemeriksaan bank dan tetap berkoordinasi dengan OJK terlebih dahulu. Lingkup pemeriksaan meliputi pemeriksaan premi, posisi simpanan bank, tingkat bunga, kredit macet dan tercatat, bank bermasalah kualitas aset dan kejahatan di sektor perbankan.

OJK, BI, dan LPS wajib membangun dan memelihara sarana pertukaran informasi secara terintegrasi, hal ini disebut pada Pasal 43 UU OJK. Pada penjelasan Pasal 43 UU OJK dinyatakan pada prinsipnya OJK membangun,

memelihara dan mengembangkan sistem informasi sesuai dengan tugas dan wewenangnya.¹⁵⁰ Yang dimaksud dengan “terintegrasi” adalah bahwa sistem yang dibangun OJK, BI dan LPS saling terhubung satu sama lain, sehingga setiap institusi dapat saling bertukar informasi dan mengakses informasi perbankan yang dibutuhkan setiap saat (*timely basis*). Informasi tersebut meliputi informasi umum dan khusus tentang bank, laporan keuangan bank, laporan hasil pemeriksaan bank yang dilakukan oleh OJK, dan informasi lain dengan tetap menjaga dan mempertimbangkan kerahasiaan informasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hubungan kelembagaan antara OJK dan BI, maka menurut Pasal 40 Ayat (1), (2), dan (3) UU OJK dinyatakan, dalam hal BI untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya memerlukan pemeriksaan khusus terhadap bank tertentu, Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan langsung terhadap bank tersebut dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis terlebih dahulu kepada OJK. Dalam melakukan kegiatan pemeriksaan tersebut, BI tidak dapat memberikan penilaian terhadap tingkat kesehatan bank. Laporan hasil pemeriksaan bank tersebut disampaikan kepada OJK paling lama satu (1) tahun sejak diterbitkannya laporan hasil pemeriksaan. Pada penjelasan Pasal 40 dinyatakan pada dasarnya wewenang pemeriksaan terhadap bank adalah wewenang OJK. Namun dalam hal BI melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya membutuhkan informasi melalui kegiatan pemeriksaan bank, BI

¹⁵⁰ Lihat juga Siaran Pers Bersama: BI, OJK, LPS Integrasikan Pelaporan Perbankan, 1 November 2018, diakses dari website <https://www.ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Pages/Siaran-Pers-Bersama-BI,-OJK,-LPS-Integrasikan-Pelaporan-Perbankan.aspx>, pada tanggal 21 November 2021, Pukul 12.00 WIB

dapat melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap bank tertentu yang masuk *Systemically Important Bank* dan/atau bank lainnya sesuai dengan kewenangan BI dibidang *macroprudential*. Mengenai penilaian tingkat kesehatan bank, pada penjelasan Pasal 40 UU OJK, adalah merupakan kewenangan OJK.

Dalam hal pengawasan OJK pada industri keuangan, baik bank maupun non bank berada di satu atap atau sistem pengawasan terpadu sehingga pengawas bisa bertukar informasi dengan mudah. Hal ini dapat menghindari adanya putusnya informasi antara badan pengawas bank dan non bank yang telah ada sebelumnya. Sebagai contoh kasus *bailout* Bank Century yang telah terjadi hingga sampai saat ini belum terselesaikan. Sistem pengawasan terpadu ini dapat meminimalisasi kemungkinan berbenturannya koordinasi antar lembaga. Jika ada berbagai lembaga pengawas dalam suatu sistem keuangan banyak tantangan yang harus dihadapi salah satunya adalah memastikan koordinasi antar lembaga-lembaga agar terciptanya konsistensi dalam menentukan siapa yang bertanggung jawab atas suatu kebijakan tersebut. Sedangkan fungsi pengawasan dan pengaturan dalam Otoritas Jasa Keuangan dibuat terpecah terpisah. Meskipun Otoritas Jasa Keuangan memiliki fungsi pengaturan dan pengawasan dalam satu tubuh, fungsinya tidak akan tumpang tindih. Hal ini dikarenakan Otoritas Jasa Keuangan secara organisatoris terdiri dari atas tujuh dewan komisioner yang masing-masing mewakili perbankan, pasar modal dan lembaga keuangan non bank (LKNB).

Tujuan OJK adalah agar keseluruhan kegiatan jasa keuangan:

- 1) Terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel
- 2) Mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil
- 3) Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan dibidang disektor perbankan, maka menurut Pasal 7 UU OJK, kewenangan OJK adalah:¹⁵¹
 - a) Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi:
 - (1) Perizinan untuk pendirian bank, pembukaan, kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank; dan
 - (2) Kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas dibidang jasa;
 - b) Pengaturan dan Pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
 - (1) Likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio, kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank;
 - (2) Laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank;
 - (3) Sistem informasi debitur;
 - (4) Pengujian kredit (*credit testing*); dan
 - (5) Standar akuntansi bank;
 - c) Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi:
 - (1) Manajemen risiko
 - (2) Tata kelola
 - (3) Prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang;
 - (4) Pencegahan pembiayaan teroris medan kejahatan perbankan;
 - d) Pemeriksaan bank.

Berdasarkan kewenangan tersebut, maka OJK fokus pada pengawasan *micro-prudential supervision*. Tujuan *micro-prudential supervision* adalah

¹⁵¹ Pasal 7 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

menjaga tingkat kesehatan lembaga-lembaga keuangan secara individual. Untuk itu, OJK menetapkan regulasi yang berdasarkan pada prinsip kehati-hatian yang mencakup berbagai aspek, yakni permodalan, kualitas aset, manajemen, rentabilitas dan likuiditas serta sensitivitas terhadap risiko¹⁵²

OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan didalam sektor jasa keuangan.

OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:

- 1) Kegiatan jasa keuangan disektor perbankan
- 2) Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal, dan
- 3) Kegiatan jasa keuangan disektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya

OJK akan fokus pada pengawasan *micro-prudential supervision* dan kehadiran OJK dapat dimaksudkan untuk menghilangkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) sebelum dibentuknya OJK. Pasca dibentuknya OJK, peran serta Bank Indonesia sebagai pengawas perbankan (*macro-prudential supervision*). Dalam lingkup pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian dan pemeriksaan bank merupakan lingkup pengaturan dan pengawasan *microprudential* yang menjadi tugas dan wewenang OJK. Adapun lingkup pengaturan dan pengawasan selain hal yang diatur dalam Pasal 7 UU OJK, merupakan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Dalam rangka pengaturan dan pengawasan *macroprudential*, OJK

¹⁵² Uswatun Hasanah, *Hukum Perbankan*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 152.

membantu Bank Indonesia untuk melakukan himbauan moral (*moral suasion*) kepada Perbankan.

Pengawasan yang dilakukan oleh OJK terhadap perbankan merupakan pelaksanaan fungsi OJK menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. OJK menjalankan kewenangannya dalam unsur *command and sanction*, sebagaimana dikatakan oleh Jhon Austin. Peraturan yang dikeluarkan oleh OJK yang merupakan perintah (*command*) yang disertai sanksi (*sanction*) bila dilanggar.¹⁵³

Pembentukan OJK berpotensi menimbulkan konflik dengan BI. Sebagaimana dikatakan pada Teori Negosiasi Prinsip, konflik terjadi karena posisi para pihak yang tidak selaras dan adanya perbedaan-perbedaan diantara para pihak.¹⁵⁴ Identitas BI yang telah dikenal sebelum lahirnya OJK sebagai lembaga yang memberi dan mencabut izin bank, pengatur dan pengawas perbankan, kemudian identitas tersebut terancam oleh kehadiran OJK. Potensi terjadinya konflik antara OJK dan BI dihilangkan dengan memisahkan kewenangan antara BI dan OJK. OJK fokus pada pengawasan *micro prudential supervision*, BI pada pengawasan *macro prudential supervision*. Koordinasi antara BI, OJK dan LPS diperlukan saat kondisi normal maupun tidak normal. Menurut penulis, agar koordinasi dan kerjasama terintegrasi diantara OJK, BI

¹⁵³ Soetiksno, *Filsafat Hukum, Bagian I*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm 56.

¹⁵⁴ Susanti Adi Nugroho, *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Prenada Media, Jakarta, 2019., hlm 26.

dan LPS sehingga dapat meminimalkan terjadi konflik maka diperlukan pedoman tetap yang memberikan petunjuk teknis dalam pelaksanaannya.

C. Pembinaan Lembaga Perbankan.

1. Penilaian tingkat kesehatan bank.

Kesehatan atas kondisi keuangan bank dan non keuangan bank merupakan kepentingan semua pihak terkait, baik pemilik, pengelola (manajemen) bank, masyarakat pengguna jasa bank, Bank Indonesia selaku otoritas pengawasan bank, dan pihak lainnya. Kesehatan suatu bank dapat diartikan sebagai kemampuan suatu bank untuk melakukan kegiatan operasional perbankan secara normal dan mampu memenuhi kewajibannya dengan baik dengan cara-cara yang sesuai dengan peraturan perbankan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 telah mengamanatkan kewajiban bank untuk memelihara tingkat kesehatan bank. Disebutkan dalam ketentuan Pasal 29 Ayat (2), bahwa bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha dengan prinsip kehati-hatian. Kemudian ditentukan pula dalam Pasal 29 Ayat (5), bahwa ketentuan yang wajib dipenuhi oleh bank sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (4) ditetapkan oleh Bank Indonesia. Dengan demikian berdasarkan pasal-pasal tersebut, maka setiap bank diwajibkan untuk memelihara tingkat kesehatan bank yang didasarkan kepada

faktor permodalan, kualitas aset, manajemen, rentabilitas, likuiditas dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank dan mewajibkan pula kepada bank untuk menerapkan prinsip kehati-hatian dalam melakukan kegiatan usahanya.

2. Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum Konvensional

Penilaian tingkat kesehatan Bank Umum konvensional diatur dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 6/23/DPNP tanggal 31 Mei 2004 perihal Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. Penyempurnaan sistem penilaian tingkat kesehatan Bank Umum konvensional yang semula diatur dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 30/11/KEP/1997 ini didasarkan kepada pertimbangan terjadinya perubahan metodologi penilaian kondisi bank yang diterapkan secara internasional yang juga mempengaruhi sistem penilaian tingkat kesehatan yang saat ini berlaku, sehingga perlu diatur kembali. Pengaturan kembali tersebut antara lain meliputi penyempurnaan pendekatan penilaian (kualitatif dan kuantitatif) dan penambahan faktor penilaian.

Pada dasarnya tingkat kesehatan Bank Umum konvensional dinilai dengan pendekatan kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi atau kinerja suatu bank. Penilaian dimaksud mencakup faktor permodalan (*capital*), kualitas asst (*asset quality*), manajemen (*managemen*), rentabilitas (*earning*), likuiditas (*liquidity*), dan sentivitas terhadap risiko pasar (*sensitivity to market risk*), yang disingkat dengan CAMELS, yang terdiri atas beberapa komponen. Kecuali

husus untuk kantor cabang bank asing, penilaian tingkat kesehatan hanya dilakukan atas faktor kualitas aset dan faktor manajemen. Penilaian tingkat kesehatan Bank Umum konvensional dimaksud wajib dilakukan secara berkala setiap triwulan oleh bank yang bersangkutan, yaitu untuk posisi Maret, Juni, September, dan Desember. Apabila diperlukan Bank Indonesia meminta hasil penilaian tingkat kesehatan bank yang dilakukan oleh bank. Semua pengaturan ini sesuai dengan PBI No. 6/10/2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

Berdasarkan hasil penilaian peringkat masing-masing faktor dan komponen dalam CAMELS setelah mempertimbangkan unsur *judgment* yang didasarkan atas materialitas dan signifikansi dari masing-masing faktor dalam CAMELS, ditetapkan kriteria Peringkat Komposit (PK) Bank Umum konvensional sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004, seperti pada Tabel berikut ini.

Tabel 1
Peringkat Komposit/Tingkat Kesehatan Bank Umum Konvensional

Peringkat Komposit	Tingkat Kesehatan	Kriteria
1.	Sangat Sehat	Bank tergolong sangat baik dan mampu mengatasi pengaruh negatif kondisi perekonomian dan industri keuangan
2.	Sehat	Bank tergolong baik dan mampu mengatasi pengaruh negatif kondisi perekonomian dan industri keuangan, namun bank masih memiliki kelemahan-kelemahan minor yang dapat segera di atasi oleh tindakan rutin

3.	Cukup Sehat	Bank tergolong cukup baik namun terdapat beberapa kelemahan yang dapat menyebabkan peringkat kompositnya memburuk apabila bank tidak segera melakukan tindakan korektif
4.	Kurang Sehat	Bank tergolong kurang baik dan sensitif terhadap pengaruh negatif kondisi perekonomian dan industri keuangan atau bank memiliki kelemahan keuangan yang serius atau kombinasi dari kondisi beberapa faktor yang tidak memuaskan, yang apabila tidak dilakukan tindakan korektif yang efektif berpotensi mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya
5.	Tidak Sehat	Bank tergolong tidak baik sangat sensitif terhadap pengaruh negatif kondisi perekonomian dan industri keuangan serta mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya

Sumber : PBI Nomor 6/10/PBI/2004

Tabel di atas memperlihatkan peringkat kesehatan Bank Umum Konvensional, namun penilaian tingkat kesehatan bank juga terkait dengan pelaksanaan ketentuan tertentu, yaitu:

- a. Pemberian kredit usaha kecil dan ekspor (sejak April 1997 tidak diperhitungkan dalam tingkat kesehatan bank atau dikeluarkan dari penilaian tingkat kesehatan bank); Apabila bank melaksanakan pemberian kredit usaha kecil dan kredit ekspor tersebut dengan baik, bank yang bersangkutan akan diberi imbalan nilai kredit. Tetapi apabila bank yang bersangkutan tidak dapat

mencapai jumlah presentase pemberian kredit usaha kecil dan kredit ekspor yang ditetapkan, bank yang bersangkutan akan dikenakan penalti.

- b. Pelanggaran terhadap ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK); Pelanggaran terhadap ketentuan BMPK dihitung berdasarkan jumlah kumulatif pelanggaran BMPK kepada debitor individual, debitor kelompok, dan pihak terkait dengan bank, terhadap modal bank. Pelanggaran tersebut mengurangi nilai kredit hasil penilaian tingkat kesehatan bank.
- c. Pelanggaran terhadap ketentuan Posisi Devisa Neto (PDN); Pelanggaran terhadap ketentuan PDN dihitung atas dasar jumlah kumulatif. Pelanggaran yang terjadi dalam satu bulan yang dihitung atas dasar laporan mingguan yang memuat rata-rata hari dalam seminggu, baik secara total maupun secara administratif. Pelanggaran tersebut mengurangi nilai kredit hasil penilaian tingkat kesehatan bank. Selain menggunakan CAMEL plus untuk menilai tingkat kesehatan bank, juga ditentukan oleh hal-hal yang dapat menurunkan tingkat kesehatan bank. Predikat tingkat kesehatan bank yang sehat atau cukup sehat atau kurang sehat, akan diturunkan menjadi tidak sehat apabila terdapat:
 - 1) perselisihan internal yang diperkirakan akan menimbulkan kesulitan dalam bank yang bersangkutan;
 - 2) campur tangan dari pihak-pihak di luar bank dalam pengurusan (manajemen) bank termasuk didalamnya kerja sama yang tidak wajar yang mengakibatkan salah satu atau beberapa kantornya berdiri sendiri;

- 3) “*window dressing*” dalam pembukaan dan/atau laporan bank yang secara materiil dapat berpengaruh terhadap keadaan keuangan bank, sehingga mengakibatkan penilaian yang keliru terhadap bank;
- 4) praktek “bank dalam bank” atau melakukan usaha bank diluar pembukuan bank;
- 5) kesulitan keuangan yang mengakibatkan penghentian sementara atau pengunduran diri dari keikutsertaan dalam kliring; atau
- 6) praktek perbankan lain yang dapat membahayakan kelangsungan usaha bank dan/atau menurunkan kesehatan bank.

Dengan adanya penilaian tingkat kesehatan bank ini, maka bank mempunyai kewajiban untuk menjaga dan memelihara tingkat kesehatan agar kelangsungan usahanya dapat terjamin dan dana masyarakat terlindungi dengan baik. Kesehatan Bank merupakan sarana bagi otoritas pengawas dalam menetapkan strategi dan fokus pengawasan terhadap Bank. Kewajiban Bank memelihara kesehatannya sesuai amanah pada Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998. Pada penjelasan umum POJK No 4/POJK.03/2016 dijelaskan bahwa produk dan jasa yang semakin kompleks dan beragam akibat dari perkembangan industri perbankan sehingga pendekatan penilaian secara internasional juga mengarah pada pendekatan pengawasan berdasarkan risiko. Peningkatan eksposur risiko dan profil risiko serta penerapan pendekatan pengawasan berdasarkan risiko selanjutnya akan mempengaruhi penilaian Tingkat Kesehatan Bank. Pendekatan pengawasan memungkinkan OJK sebagai pengawas melakukan tindakan pengawasan yang

sesuai dan tepat waktu karena penilaian dilakukan secara komprehensif terhadap semua faktor penilaian dan difokuskan kepada risiko yang signifikan serta dapat segera dikomunikasikan kepada Bank dalam rangka menetapkan tindak lanjut pengawasan.

Berdasarkan POJK Nomor 4/POJK.03/2016 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum, Pasal 1 angka 4, Tingkat kesehatan Bank adalah hasil penilaian kondisi Bank yang dilakukan terhadap risiko dan kinerja Bank. Pasal 1 angka 5, Peringkat Komposit adalah hasil akhir penilaian Tingkat Kesehatan Bank. Selanjutnya pada Pasal 2 dikatakan Bank wajib memelihara dan/atau meningkatkan Tingkat Kesehatan Bank dengan menerapkan prinsip kehati-hatian dan manajemen risiko dalam melaksanakan kegiatan usaha. Dalam rangka melaksanakan tanggung jawab atas kelangsungan usaha Bank, Direksi dan Dewan komisaris bertanggung jawab untuk memelihara dan memantau Tingkat Kesehatan Bank serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memelihara dan/atau meningkatkan Tingkat Kesehatan Bank Bank wajib melakukan penilaian Tingkat Kesehatan Bank dengan menggunakan pendekatan risiko (*Risk-Based Bank Rating*) baik secara individu maupun secara konsolidasi.

Pada Bab II mengenai penilaian Tingkat Kesehatan Bank pada POJK Nomor 4 tersebut, Pasal 3 mengatakan Bank wajib melakukan penilaian sendiri (*self assesment*) atas Tingkat Kesehatan Bank wajib dilakukan paling sedikit setiap semester untuk posisi akhir bulan Juni dan akhir bulan Desember. Bank wajib melakukan pengkinian penilaian sendiri (*self assessment*) Tingkat Kesehatan Bank sewaktu-waktu apabila diperlukan. Hasil penilaian sendiri (*self assesment*)

Tingkat Kesehatan Bank setelah mendapat persetujuan dari Direksi wajib disampaikan kepada Dewan Komisaris. Hasil penilaian sendiri wajib disampaikan oleh Bank kepada OJK yaitu: (a) untuk penilaian Tingkat Kesehatan Bank secara individu, paling lambat pada tanggal 31 Juli untuk penilaian Tingkat Kesehatan Bank posisi akhir bulan Juni dan tanggal 31 Januari untuk penilaian Tingkat Kesehatan Bank posisi akhir bulan Desember; dan (b) untuk penilaian Tingkat Kesehatan Bank secara konsolidasi, paling lambat pada tanggal 15 Agustus untuk penilaian Tingkat Kesehatan Bank posisi akhir bulan Juni dan tanggal 15 Februari untuk penilaian Tingkat Kesehatan Bank posisi akhir bulan Desember. OJK sewaktu-waktu apabila diperlukan dapat melakukan pengkinian penilaian Tingkat Kesehatan Bank. Dalam hal terdapat perbedaan hasil penilaian Tingkat Kesehatan Bank yang dilakukan oleh OJK dengan hasil penilaian diri (*self assessment*), maka yang berlaku adalah hasil penilaian Tingkat Kesehatan Bank yang dilakukan oleh OJK.

Mekanisme penilaian Tingkat Kesehatan Bank secara individu diatur pada Bab III. Pasal 6 menyatakan Bank wajib melakukan penilaian Tingkat Kesehatan Bank secara individu dengan menggunakan pendekatan risiko (*Risk-based Bank rating*) dengan cakupan penilaian terhadap faktor-faktor:

- a. Profil risiko (*risk profile*)
- b. *Good Corporate Governance* (GCG)
- c. Rentabilitas (*earning*): dan
- d. Permodalan (*capital*)

Pada Pasal 7 diuraikan penilaian terhadap faktor profil risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan penilaian terhadap risiko inheren dan kualitas penerapan manajemen risiko dalam operasional Bank yang wajib dilakukan terhadap 8 (delapan) risiko yaitu: (a) risiko kredit, (b) risiko pasar, (c) risiko likuiditas, (d) risiko operasional, (e) risiko hukum, (f) risiko strategik, (g) risiko kepatuhan, dan (h) risiko reputasi. Kewajiban penilaian terhadap faktor GCG merupakan penilaian terhadap manajemen Bank atas pelaksanaan prinsip-prinsip GCG. Kewajiban penilaian terhadap faktor rentabilitas (*earnings*) meliputi penilaian terhadap kinerja rentabilitas (*earnings*), sumber-sumber rentabilitas (*earnings*), dan kesinambungan rentabilitas (*earnings sustainability*) Bank. Penilaian terhadap faktor permodalan (*capital*) meliputi penilaian terhadap tingkat kecukupan permodalan dan pengelolaan permodalan.

Berdasarkan analisis secara komprehensif dan terstruktur maka ditetapkan peringkat komposit Tingkat Kesehatan Bank yang dikategorikan:

- a. Peringkat komposit 1 (PK- 1)
- b. Peringkat komposit 2 (PK- 2)
- c. Peringkat komposit 3 (PK- 3)
- d. Peringkat komposit 4 (PK- 4)
- e. Peringkat komposit 5 (PK- 5)

Dengan keterangan sebagai berikut:

PK 1: Mencerminkan kondisi Bank yang secara umum sangat sehat sehingga dinilai sangat mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya.

PK 2: Mencerminkan kondisi Bank yang secara umum sehat sehingga dinilai mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya.

PK 3: Mencerminkan kondisi Bank yang secara umum cukup sehat sehingga dinilai cukup mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya.

PK 4: Mencerminkan kondisi Bank yang secara cara umum kurang sehat sehingga dinilai kurang mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya.

PK 5: Mencerminkan kondisi Bank yang secara umum tidak sehat sehingga dinilai tidak mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya.

OJK berwenang menurunkan Peringkat Komposit Tingkat Kesehatan Bank bilamana berdasarkan hasil identifikasi dan penilaian OJK ditemukan permasalahan atau pelanggaran yang secara signifikan mempengaruhi atau akan mempengaruhi operasional dan/atau kelangsungan usaha Bank.

Peringkat faktor profil risiko bank secara konsolidasi ditetapkan dengan memperhatikan signifikansi atau materialitas pangsa Perusahaan Anak terhadap Bank secara konsolidasi dan/atau permasalahan Perusahaan Anak yang berpengaruh secara signifikan terhadap profil risiko Bank secara konsolidasi. Peringkat faktor *Good Corporate Governance* (GCG) secara konsolidasi ditetapkan dengan memperhatikan signifikansi atau materialitas pangsa Perusahaan Anak terhadap Bank secara konsolidasi dan/atau permasalahan terkait pelaksanaan

prinsip-prinsip GCG pada Perusahaan Anak yang berpengaruh secara signifikan terhadap pelaksanaan GCG secara konsolidasi.

Peringkat faktor rentabilitas secara konsolidasi ditetapkan berdasarkan analisis secara komprehensif dan terstruktur terhadap parameter atau indikator rentabilitas tertentu yang dihasilkan dari laporan keuangan Bank secara konsolidasi dan informasi keuangan lainnya dengan memperhatikan signifikansi atau materialitas pangsa Perusahaan Anak terhadap Bank secara konsolidasi dan/atau permasalahan rentabilitas pada Perusahaan Anak yang berpengaruh secara signifikan terhadap rentabilitas secara konsolidasi. Peringkat faktor permodalan secara konsolidasi dilakukan berdasarkan analisis secara komprehensif dan terstruktur terhadap parameter atau indikator permodalan tertentu yang dihasilkan dari laporan keuangan Bank secara konsolidasi dan informasi keuangan lainnya dengan memperhatikan signifikansi atau materialitas pangsa Perusahaan Anak terhadap Bank secara konsolidasi dan/atau permasalahan permodalan pada Perusahaan Anak yang berpengaruh secara signifikan terhadap permodalan secara konsolidasi.

Pengertian Perusahaan Anak sesuai dengan Bunyi Pasal 1 angka 6, Perusahaan Anak adalah perusahaan yang dimiliki dan/atau dikendalikan oleh bank secara langsung maupun tidak langsung di dalam maupun di luar negeri, yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam ketentuan yang mengatur mengenai penerapan manajemen risiko secara konsolidasi bagi Bank yang melakukan pengendalian terhadap perusahaan anak

Pasal 13 POJK No. 4 ini menguraikan:¹⁵⁵

“Dalam hal berdasarkan hasil penilaian Tingkat Kesehatan Bank yang dilakukan oleh OJK dan/atau hasil penilaian sendiri (*self-assessment*) oleh Bank terdapat:

- a. Faktor Tingkat Kesehatan Bank yang ditetapkan dengan peringkat 4 atau peringkat 5;
- b. Peringkat komposit Tingkat Kesehatan Bank yang ditetapkan dengan peringkat 4 atau peringkat 5; dan/atau
- c. Peringkat komposit Tingkat Kesehatan Bank yang ditetapkan dengan peringkat 3, namun terdapat permasalahan signifikan yang perlu diatasi agar tidak mengganggu kelangsungan usaha; maka Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau pemegang saham pengendali Bank Wajib menyampaikan rencana tindakan (*action plan*) kepada OJK.”

OJK berwenang meminta bank untuk melakukan penyesuaian terhadap rencana tindak (*action plan*) sebagaimana dimaksud sebelumnya Laporan pelaksanaan rencana tindak (*action plan*) sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 wajib disampaikan oleh Bank paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja setelah target atau waktu penyelesaian rencana tindak dan/atau 10 (sepuluh) hari kerja setelah akhir bulan dan dilakukan secara bulanan, dalam hal terdapat permasalahan yang signifikan yang akan mengganggu penyesuaian *action plan* secara tepat waktu

3. Penetapan Status Bank

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum pada Pasal 2 disebutkan status pengawasan Bank ditetapkan oleh OJK. Status pengawasan terdiri atas: (a) pengawasan normal, (b) pengawasan intensif, atau (c) pengawasan khusus. Pada penjelasan Pasal 2 dikatakan yang dimaksud dengan pengawasan

¹⁵⁵ Lihat Pasal 13 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomo3 4/POJK.03 Tahun 2016 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

normal adalah pengawasan terhadap Bank yang tidak memenuhi kriteria sebagai bank yang dinilai memiliki potensi kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha atau tidak memenuhi kriteria sebagai bank yang dinilai mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha. Pengawasan intensif adalah suatu peningkatan proses pengawasan terhadap Bank yang sebelumnya berada dalam pengawasan normal dengan tujuan untuk mengembalikan kondisi bank. Tindakan untuk mengembalikan kondisi bank dilakukan dengan menetapkan tindakan pengawasan (*supervisory actions*) yang sesuai dengan permasalahan bank.

Menurut Pasal 3, Bank dalam pengawasan intensif ditetapkan oleh OJK dalam hal Bank dinilai memiliki potensi kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha jika memenuhi satu atau lebih kriteria:¹⁵⁶

- a. rasio kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) sama dengan atau lebih besar dari 8% (delapan persen) namun kurang dari rasio KPMM sesuai profil risiko Bank yang wajib dipenuhi oleh Bank;
- b. rasio modal inti (tier 1) kurang dari persentase tertentu yang ditetapkan oleh OJK;
- c. rasio Giro Wajib Minimum (GWM) dalam rupiah sama dengan atau lebih besar dari rasio yang ditetapkan untuk GWM dalam rupiah yang wajib dipenuhi oleh Bank, namun berdasarkan penilaian OJK Bank memiliki permasalahan likuiditas mendasar
- d. rasio kredit bermasalah secara neto (*Non Performing Loan/NPL net*) atau rasio pembiayaan bermasalah secara neto (*Non Performing Financing/NPF Net*) lebih dari 5% (Lima persen) dari total kredit atau total pembiayaan.
- e. Tingkat kesehatan Bank dengan peringkat komposit 4 (empat) atau peringkat komposit 5 (lima) dan/atau
- f. Tingkat kesehatan Bank dengan peringkat komposit 3 (tiga) dan tata kelola dengan peringkat faktor tata kelola 4 (empat) atau peringkat faktor tata kelola 5 (lima)

Bank ditetapkan oleh OJK dalam pengawasan khusus dalam hal Bank yang ditetapkan dalam pengawasan intensif atau Bank dalam pengawasan normal, dinilai

¹⁵⁶ Lihat Pasal 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.

mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha dan dalam hal memenuhi satu atau lebih kriteria sebagaimana disebutkan pada Pasal 5, yaitu:

- a. rasio KPMM kurang dari 8% (delapan persen): dan/atau
- b. rasio GWM dalam rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk GWM dalam rupiah yang wajib dipenuhi oleh Bank, dan berdasarkan penilaian OJK:
 - 1) Bank mengalami permasalahan likuiditas mendasar: atau
 - 2) Bank mengalami perkembangan likuiditas yang memburuk dalam waktu singkat

Bank ditetapkan oleh OJK dalam pengawasan khusus paling lama 3 bulan sejak tanggal surat pemberitahuan OJK.

Bab II, Bagian kesatu tentang Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan normal yang dinilai memiliki permasalahan signifikan pada POJK Nomor 15/POJK.03/2017, dalam hal Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan normal dinilai memiliki permasalahan signifikan, Bank selain Bank Sistemik wajib menyampaikan rencana tindak (*action plan*) kepada OJK. Tata cara penyampaian rencana tindak (*action plan*) dan langkah perbaikan yang akan dilaksanakan oleh Bank selain Bank Sistemik yang dimuat dalam rencana tindak (*action plan*) mengacu pada ketentuan OJK mengenai penilaian tingkat kesehatan bank umum dan ketentuan OJK mengenai penilaian tingkat kesehatan Bank Umum Syariah dan unit usaha syariah.

Bank Selain Bank Sistemik yang ditetapkan dalam pengawasan intensif diberitahukan secara tertulis oleh OJK mengenai:

- a. Penetapan Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan intensif: atau
- b. Penetapan perpanjangan jangka waktu Bank selain Bank Sistemik dan pengawasan intensif. Disertai dengan alasan penetapan serta langkah atau

tindakan pengawasan yang wajib dilakukan oleh Bank selain Bank Sistemik.

Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan intensif wajib melaksanakan tindakan pengawasan yang diperintahkan oleh OJK yaitu antara lain;

- a. menghapus bukukan kredit atau pembiayaan atau penyaluran dana, yang tergolong macet dan memperhitungkan kerugian Bank selain Bank Sistemik dengan modal Bank selain Bank Sistemik;
- b. membatasi pembayaran remunerasi atau bentuk lain yang dipersamakan dengan itu kepada anggota Direksi, Dewan komisaris dan/atau dewan pengawas syariah, atau imbalan kepada pihak terkait;
- c. tidak melakukan atau menunda distribusi laba;
- d. tidak melakukan transaksi tertentu dengan pihak terkait dan/atau pihak lain yang ditetapkan oleh OJK;
- e. membatasi pelaksanaan rencana penerbitan produk dan/atau pelaksanaan aktivitas baru;
- f. tidak melakukan kegiatan usaha tertentu;
- g. menutup jaringan kantor Bank selain Bank Sistemik
- h. tidak melakukan transaksi antar bank
- i. Mengganti Direksi dan/atau Dewan Komisaris Bank selain Bank Sistemik
- j. Menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan Bank selain Bank Sistemik kepada pihak lain.

Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan intensif wajib menyampaikan rencana tindak (*action plan*) sesuai permasalahan yang dihadapi,

menyampaikan realisasi rencana tindak (*action plan*), menyampaikan daftar pihak terkait secara lengkap dan melakukan tindakan lain dan/atau melaporkan hal-hal tertentu yang ditetapkan oleh OJK. Dalam hal Bank selain Bank Sistemik ditetapkan dalam pengawasan intensif karena permasalahan permodalan, maka Bank selain Bank Sistemik dan/atau pemegang saham pengendali (PSP) wajib menyampaikan rencana perbaikan permodalan (*Capital restoration Plan*) guna mengatasi permasalahan permodalan Bank selain Bank Sistemik. Rencana tindak (*action plan*) dievaluasi oleh OJK paling lama 5 (lima) hari kerja sejak rencana tindak (*action plan*) diterima secara lengkap. Rencana perbaikan permodalan (*Capital restoration plan*) wajib disampaikan kepada OJK paling lama 10 (sepuluh hari) hari kerja sejak Bank selain Bank Sistemik ditetapkan dalam pengawasan Intensif. *Action plan* dan/atau *capital restoration plan*. Wajib disampaikan realisasinya oleh Bank selain Bank Sistemik kepada OJK. Setiap akhir bulan paling lama pada hari ketujuh pada hari kerja ketujuh bulan berikutnya. *Action plan* dan/atau *capital restoration plan* memuat paling sedikit: (a). Permasalahan Bank selain Bank Sistemik; (b) tindakan perbaikan yang telah dilakukan oleh Bank selain Bank Sistemik; dan (c) waktu pelaksanaan perbaikan. Bank selain Bank Sistemik ditetapkan tidak lagi berada dalam pengawasan intensif dalam hal kondisi Bank selain Bank Sistemik membaik dan tidak memenuhi kriteria yang dijelaskan sebelumnya pada Pasal 3 POJK No. 15 tersebut.

Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan khusus oleh OJK bila memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada Pasal 5. Penetapan Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan khusus diberitahukan secara tertulis oleh OJK

kepada Bank selain Bank Sistemik dan LPS. Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan khusus wajib melakukan tindakan pengawasan yang diperintahkan oleh OJK yaitu:¹⁵⁷

- a. melarang Bank selain Bank Sistemik menjual atau menurunkan jumlah aset tanpa persetujuan OJK kecuali untuk Sertifikat Bank Indonesia, Sertifikat Bank Indonesia syariah, Sertifikat Deposito Bank Indonesia, Surat Berharga Bank Indonesia valuta asing, giro pada Bank Indonesia, tagihan antar bank, dan/atau Surat Berharga Negara;
- b. Melarang Bank Selain Bank Sistemik mengubah kepemilikan bagi:
 - 1) pemegang saham yang memiliki saham bank selain Bank Sistemik sebesar 10% (sepuluh persen) atau lebih; dan/atau
 - 2) PSP termasuk pihak yang melakukan pengendalian terhadap Bank selain Bank Sistemik dalam struktur kelompok usaha Bank selain Bank Sistemik, kecuali telah memperoleh persetujuan OJK; dan/atau
- c. memerintahkan Bank selain Bank Sistemik untuk melaporkan setiap perubahan kepemilikan saham Bank selain Bank Sistemik kurang dari 10% (sepuluh persen) kepada OJK.

Bank selain Bank Sistemik wajib menyampaikan laporan. Laporan kepada OJK antara lain laporan keuangan terkini berupa neraca dan laporan laba rugi serta rekening administratif, laporan keuangan terkini dari perusahaan yang memperoleh penyertaan modal dari Bank selain Bank Sistemik serta penyertaan modal sementara dalam rangka restrukturisasi kredit atau pembiayaan, rincian aset produktif terkini yang dikelompokkan berdasarkan kualitas, peringkat komposit tingkat kesehatan Bank selain Bank Sistemik, dan laporan-laporan lainnya:

Kegiatan usaha tertentu dari Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan khusus akan dibatasi oleh OJK bila: (a) OJK menilai kondisi Bank selain Bank Sistemik semakin memburuk dan/atau; (b) terjadi pelanggaran ketentuan perbankan yang dilakukan oleh Direksi, Dewan Komisaris, dewan pengawas syariah dan/ atau

¹⁵⁷ Lihat Pasal 5 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.

PSP. Pembatasan kegiatan usaha tertentu tersebut diberitahukan oleh OJK kepada Bank selain Bank Sistemik dan wajib diberitahukan juga kepada seluruh jaringan kantor terhadap pembatasan dan perintah yang ditetapkan oleh OJK

Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan khusus ditetapkan oleh OJK tidak dapat disehatkan, apabila:

- a. Jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam POJK ini, belum terlampaui namun kondisi Bank selain Bank Sistemik menurun sehingga:
 - 1) rasio KPMM sama dengan atau kurang dari 4% (empat persen) dan dinilai tidak dapat ditingkatkan menjadi 8% (delapan persen); dan/atau
 - 2) rasio GWM dalam rupiah sama dengan 0% (nol persen) dan nilai tidak dapat diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada POJK ini terlampaui dan:
 - 1) rasio KPMM Bank selain Bank Sistemik kurang dari 8% (delapan persen): dan/atau
 - 2) rasio GWM dalam rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk GWM dalam rupiah yang wajib dipenuhi, oleh Bank selain Bank sistemik.

Bank selain Bank Sistemik yang tidak dapat disehatkan maka OJK memberitahukan secara tertulis kepada Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan khusus yang ditetapkan tidak dapat diserahkan dan diberitahukan kepada LPS untuk memperoleh keputusan terhadap penyelesaian Bank selain Bank Sistemik

Pada Bab III dari POJK No. 15 ini, yaitu mengenai Bank Sistemik (bank yang karena ukuran aset, modal, kewajiban; luas jaringan atau kompleksitas

transaksi atas jasa perbankan serta keterkaitan dengan sektor jasa keuangan lainnya dapat mengakibatkan gagalnya sebagian atau seluruh bank). Pasal 28 Ayat (1) berbunyi Bank Sistemik yang ditetapkan dalam pengawasan intensif dalam hal memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 Ayat (2) yang dijelaskan di atas, Bank Sistemik yang ditetapkan dalam pengawasan intensif diberitahukan secara tertulis oleh OJK mengenai: (a) penetapan Bank Sistemik dalam pengawasan intensif; (b) penetapan perpanjangan jangka waktu Bank Sistemik dalam pengawasan intensif, sebagaimana diatur berdasarkan POJK ini.

Bank Sistemik yang ditetapkan dalam pengawasan intensif menerapkan rencana aksi (*recovery plan*) dan/atau menyampaikan rencana tindak (*action plan*) untuk mengatasi permasalahan keuangan. OJK memberitahukan penetapan Bank Sistemik yang ditetapkan dalam pengawasan intensif kepada LPS dalam rangka persiapan penanganan permasalahan solvabilitas. Penilaian aset dan/atau kewajiban (*due diligence*) Bank Sistemik dalam pengawasan intensif dilakukan oleh LPS setelah berkoordinasi dengan OJK. Jika Bank Sistemik kondisinya membaik dan tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 POJK ini, Bank Sistemik ditetapkan tidak lagi berada dalam pengawasan intensif, kemudian diberitahukan secara tertulis oleh OJK kepada Bank Sistemik yang bersangkutan.

Apabila Bank Sistemik memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada POJK No. 15 ini, yaitu rasio GWM kurang dari 8% dan/atau rasio GWM dalam rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk GWM dalam rupiah yang wajib dipenuhi oleh Bank dan berdasarkan penilaian OJK Bank mengalami permasalahan likuiditas mendasar atau Bank mengalami perkembangan likuiditas yang

memburuk dalam waktu singkat, maka Bank Sistemik ditetapkan dalam pengawasan khusus. OJK meminta LPS untuk meningkatkan intensitas persiapan penanganan permasalahan solvabilitas Bank Sistemik yang ditetapkan dalam pengawasan khusus.

Penambahan modal wajib dilakukan oleh Bank Sistemik dalam pengawasan khusus yang bertujuan untuk memenuhi rasio KPMM dan/atau kewajiban pemenuhan GWM sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan. Selain itu Bank Sistemik dalam pengawasan khusus wajib melakukan tindakan pengawasan antara lain melarang Bank selain Bank Sistemik mengubah kepemilikan bagi pemegang saham yang memiliki saham Bank sistemik sebesar 10% atau lebih; dan/atau PSP, termasuk pihak yang melakukan pengendalian terhadap Bank selain Bank Sistemik dalam struktur kelompok usaha Bank selain Bank Sistemik dan tindakan pengawasan lainnya sesuai POJK Nomor 15 ini.

Rapat Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) diminta oleh OJK untuk diselenggarakan dalam hal Bank Sistemik dalam pengawasan khusus memenuhi kriteria; (a) jangka waktu sebagaimana yang ditetapkan yaitu paling lama 3 (tiga) bulan sejak tanggal surat pemberitahuan OJK, dan jangka waktu tersebut belum terlampaui namun rasio KPMM sama dengan atau lebih dari 4% (empat persen) namun kurang dari 8% (delapan persen) dan OJK menilai Bank sudah tidak dapat disehatkan, dan/atau rasio GWM dalam rupiah sama dengan 0% (nol persen) dan dinilai tidak dapat diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (b) jangka waktu terlampaui dan rasio KPMM Bank Sistemik kurang dari 8% (delapan persen) dan/atau kurang dari rasio GWM dalam rupiah dari rasio

yang ditetapkan untuk GWM dalam rupiah yang wajib dipenuhi oleh Bank Sistemik. OJK meminta penyelenggaraan Rapat KSSK untuk menetapkan langkah penanganan permasalahan Bank Sistemik dalam pengawasan khusus.

D. Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

1. Konsepsi Lembaga Penjaminan dan Perkembangan Teori dan Studi Penjamin Simpanan.

Secara leksikal kata benda “jaminan”, “penjamin” berasal dari kata kerja “jamin”. Kata “jaminan” memiliki arti: 1. Tanggungan atas pinjaman yang diterima; *borg*; 2. biaya yang ditanggung oleh penjual atas kerusakan barang yang dibeli oleh pembeli untuk jangka waktu tertentu; garansi; 3. (Ekonomi) janji seseorang untuk menanggung utang atau kewajiban pihak lain apabila utang atau kewajiban tersebut tidak dipenuhi. Kata ‘penjamin’ berarti: orang atau badan usaha yang menjamin; sedangkan kata “penjaminan” memiliki arti: proses, cara, perbuatan menjamin kata “jaminan” dalam bahasa Inggris: 1. *Guarantee*; 2. *Security, collateral, bail*, sedangkan kata “penjamin” adalah *guarantor*, dan kata “penjaminan” adalah *giving a guarantee*. Kata “penjamin” juga merupakan terjemahan dari kata “*guaranty*” atau “*guaranties*”.¹⁵⁸

Di dalam perjalanan historis industri perbankan di Indonesia, khususnya kepercayaan masyarakat dalam hal ini adanya jaminan bagi Bank sebagai penyedia fasilitas kredit dan jasa perbankan lainnya, dan jaminan para nasabah yang menyimpan dananya di Bank, telah mengalami beberapa perubahan yang

¹⁵⁸ Diana Ria Winanti Napitupulu, *Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*, Bumi Intitama Sejahtera, Jakarta, 2010, hlm. 22.

mendasarkan. Hal ini dapat dilihat pada beberapa peraturan perundang-undangan yang secara tegas menetapkan agar didirikan suatu lembaga yang berfungsi sebagai penjamin simpanan nasabah. Penjelasan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang dikeluarkan pada tanggal 7 Desember 1968 menetapkan bahwa: dalam rangka pembinaan perbankan, maka jika keadaannya telah memungkinkan, untuk lebih menjamin uang pihak ketiga yang dipercayakan kepada bank-bank, dapat diadakan suatu asuransi deposito dengan tujuan pembinaan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.

Sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tersebut dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank pada tanggal 22 Agustus 1973. Peraturan Pemerintah ini mengatur antara lain: bahwa semua bank kecuali bank asing diwajibkan menjamin simpanan uang kepada pihak ketiga padanya baik berupa giro, deposito maupun tabungan. Selanjutnya disebutkan bahwa Bank Indonesia merupakan badan penyelenggara jaminan simpanan uang pada bank mengingat tugas Bank Indonesia sebagai pembina dan pengawas bank. Dalam hal terjadi likuidasi bank, maka Bank Indonesia juga yang bertindak sebagai likuidator dan pengampu. Pada waktu itu jaminan simpanan uang pada bank dibatasi ssetinggi-tingginya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah), suatu jumlah yang saat ini sudah dirasakan kecil. Namun demikian, sampai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah tersebut tidak pernah direalisasikan. Tidak terlaksananya Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank itu

disebabkan kuatnya penolakan dari industri perbankan karena akan menimbulkan biaya tambahan bagi perbankan. Padahal industri perbankan pada saat itu masih dalam tahap konsolidasi.¹⁵⁹

Demikian pula Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan tidak mengatur secara tegas tentang pemberian perlindungan langsung terhadap nasabah penyimpan dana, misalnya dalam bentuk asuransi simpanan. Undang-Undang ini hanya memberikan jaminan tidak langsung (implisit), yaitu berupa pembinaan dan pengawasan bank serta peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*). Ketiadaan jaminan kepada nasabah ini memaksa pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum pada saat terjadi krisis perbankan tahun 1997.¹⁶⁰

Krisis keuangan yang berdampak kepada krisis perbankan merupakan pelajaran yang berharga baik bagi para peneliti, akademisi maupun praktisi. Pengalaman tersebut banyak menghasilkan berbagai studi untuk meneliti fakta-fakta yang terjadi di berbagai Negara, baik Negara maju maupun Negara berkembang. Studi-studi tersebut antara lain dilaksanakan oleh Schumkler yang

¹⁵⁹ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan, Substansi Dan Permasalahannya*, BooksTerace Library, Bandung, 2007, hlm. 136.

¹⁶⁰ Mengenai hubungan hukum antara nasabah penyimpan dana dan bank didasarkan atas suatu perjanjian. Untuk itu tentu adalah sesuatu yang wajar apabila kepentingan dari nasabah yang bersangkutan memperoleh perlindungan hukum, sebagaimana perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada bank. Tidak dapat disangkal bahwa memang telah ada *political will* dari pemerintah untuk melindungi kepentingan nasabah bank, terutama nasabah penyimpan. Ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, selain yang diatur dalam Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1992 jo Undang – Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan. Lebih lanjut dapat dilihat pada: Fungsi Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Rangka Perlindungan Hukum Bagi Nasabah di Indonesia, Juanda Mamuaja, Lex Privatum, Vol III / Jan- Mar/2015.

meneliti krisis di Argentina, Hosono Hiroko dan Kontaro Tsur di Thailand, Korea Selatan, Malaysia dan Indonesia, serta Sanchueza di Chili. Dari hasil studi tersebut, jelaslah bahwa krisis keuangan yang berdampak kepada krisis perbankan menimbulkan biaya yang pada umumnya menjadi beban fiskal yang harus ditanggung oleh pemerintah. Honohan dan negret memperkirakan besarnya cara mengatasi biaya krisis perbankan berkisar 13% dari GDP. Untuk krisis di Asia, Kaoru Hosono, Hiroko, dan Kotaro Tsuru menyampaikan perkiraan biaya-biaya untuk mengatasi krisis perbankan di Thailand, Korea, dan Malaysia mencapai kisaran 57% dari GDP dan untuk Indonesia sekitar 58% dari GDP. Sanhuenza serta Rodrigo Fuentes dan Luis Antonio Ahumada memperkirakan biaya krisis perbankan di Chili mencapai 35% dari GDP.¹⁶¹

Memperhatikan besaran biaya dalam mengatasi krisis perbankan di Indonesia yang mencapai 58% dari GDP merupakan biaya krisis tertinggi di seluruh Negara. Krisis keuangan di Argentina yang sering disebut-sebut sebagai krisis besar dampaknya hanya memerlukan biaya krisis sedikit lebih rendah dari Indonesia yaitu 55% dari GDP.¹⁶²

Krisis ekonomi 1997/1998 di Indonesia memaksa pemerintah mengeluarkan surat utang jangka panjang (obligasi) senilai Rp 641 triliun, dengan tingkat bunga 12-14 persen. Obligasi ini dikeluarkan oleh pemerintah kepada BI guna mengambil alih *Non Performing Loan* (NPL) ke 16 bank yang ditutup untuk

¹⁶¹ Diana Ria Winanti Napitupulu, *Op. Cit.*, hlm. 24

¹⁶² *Ibid.*, hlm. 29.

ditangani oleh BPPN. Obligasi tersebut masih memberikan beban bunga sebesar Rp 35 triliun pertahun pada RAPBN 2009.¹⁶³

Dari berbagai studi yang berkaitan dengan krisis yang berkaitan dengan keuangan dan perbankan diperoleh indikasi bahwa agar terhindar kejadian serupa diperlukan adanya *Financial Safety Net* (FSN) atau Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK). Program-program generik yang direkomendasikan untuk FSN atau JPSK pada umumnya fokus kepada upaya-upaya pemberdayaan lembaga keuangan agar dapat menjadi fungsinya lebih efisien dan efektif melalui berbagai deregulasi. Secara operasional salah satu aktifitas FSN atau JPSK adalah melalui pemberdayaan *lender of the last resort* yang efektif dan efisien serta optimalisasi fungsi dan peranan lembaga penjamin simpanan.

Konsep stabilitas sistem keuangan atau stabilitas keuangan jauh lebih luas dari stabilitas moneter. Stabilitas moneter hanya mengacu pada stabilitas harga (*price stability*). Artinya merupakan salah satu konsep kestabilan yang skopnya lebih kecil tetapi punya peranan penting adalah stabilitas moneter. Stabilitas moneter (*monetary stability*) didefinisikan sebagai stabilitas harga dimana perekonomian mengalami inflasi dalam jumlah yang relatif kecil yaitu 1-2 %setahun. Sementara stabilitas sistem keuangan memiliki cakupan yang luas walaupun definisi baku stabilitas sistem keuangan belum disepakati. Secara sederhana kestabilan keuangan adalah tidak adanya krisis yang berarti situasi dimana ketahanan sistem keuangan terhadap guncangan perekonomian, sehingga

¹⁶³ Hendy Herijanto, *Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia*, expose, Bandung, 2013, hlm. 3.

fungsi intermediasi, sistem pembayaran, dan penyebaran resiko tetap berjalan dengan semestinya.¹⁶⁴

Bank Indonesia mulai berperan aktif dalam mendorong terciptanya stabilitas sistem keuangan di Indonesia sejak tahun 2003. Strategi yang diadopsi oleh BI dalam menjaga stabilitas sistem keuangan adalah: (1) pemantapan regulasi dan standar; (2) peningkatan riset dan *surveillance*; (3) peningkatan koordinasi dan kerjasama; dan (4) penetapan jaring pengaman dan penyelesaian krisis. Sistem keuangan menjadi semakin terintegrasi karena globalisasi sektor keuangan yang didorong adanya perkembangan teknologi. Sehingga menjadi tantangan terbesar pada saat makin meningkatnya tekanan, saat pertumbuhan ekonomi tetap mesti berjalan dan terus menerus atau berkesinambungan dan bergerak fungsi-fungsi penting ekonomi.¹⁶⁵

Sistem keuangan Indonesia secara umum didominasi perbankan. Artinya stabilitas sistem keuangan Indonesia sangat dipengaruhi kemampuan sistem perbankan dalam menahan ancaman destabilisasi. Karena itu BI berperan vital dalam menciptakan stabilitas sistem keuangan yang sehat, khususnya perbankan. Peran BI dalam menciptakan dan memelihara sistem perbankan yang sehat dilakukan melalui mekanisme kebijakan dan pengawasan yang efektif, serta penegakan hukum (*law enforcement*)¹⁶⁶

¹⁶⁴ Ec Abdul Mongid, *Op Cit*, hlm. 29.

¹⁶⁵ Bank Indonesia, Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Biro Stabilitas Sistem Keuangan, Booklet Stabilitas Sistem Keuangan, hlm. 10.

¹⁶⁶ Ec. Abdul Mongid, *Op Cit*, hlm. 54. Selanjutnya Mongid mengatakan kemampuan dalam mendeteksi risiko yang mungkin terjadi harus menjadi keahlian baru bank sentral dalam fungsinya menjaga stabilitas sistem keuangan. Bank Indonesia sudah melakukan riset dan pemantauan *macroprudential* (*macroprudential surveillance*) terhadap sistem keuangan dan meneliti potensinya dalam menyebabkan krisis. Sumber krisis dari bermacam sebab dan pengalaman memperlihatkan

Fuentes dan kawan-kawan menegaskan tidak perlu keraguan bahwa lembaga penjamin simpanan (*deposit insurance corporation*) merupakan bagian dari FSN atau JPSK yang dapat memperkecil dampak yang merugikan atas terjadinya krisis perbankan. Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) atau *Financial Safety Net* (FSN) telah menjadi instrument yang dilaksanakan diberbagai Negara, khususnya setelah terjadinya berbagai krisis keuangan. Secara generik atau FSN di berbagai Negara mempunyai tujuan untuk menciptakan suatu sistem yang dapat mendeteksi yang harus dilakukan seandainya akan terjadi krisis keuangan. Dengan pendekatan tersebut minimal dapat dilakukan apabila terjadi krisis penanganannya lebih cepat, tepat dan efisien.¹⁶⁷

Krisis keuangan pada hakikatnya tidak berdiri sendiri baik dari penyebabnya maupun dampaknya. Dari berbagai krisis keuangan yang terjadi di berbagai Negara, ada indikasi yang kuat bahwa krisis keuangan berdampak kepada krisis perbankan seperti yang pernah dialami Inggris pada tahun 1992, di Thailand, Korea Selatan, Malaysia dan Indonesia pada tahun 1997, Israel dan Bulgaria pada tahun 1990, Spanyol di tahun 1997, Argentina di tahun 1980, Chili pada tahun 1981, Jepang pada tahun 1999, serta Venezuela di tahun 1994 dan Meksiko di tahun 1995.

Krisis keuangan dan liberalisasi keuangan mempunyai keterkaitan yaitu pada krisis keuangan yang muncul dari lingkungan makro ekonomi yang tidak stabil, perkembangan struktur kewajiban perusahaan yang tidak sehat (sebelum dan sesudah liberalisasi) dan kelemahan struktur kelembagaan perbankan. Dengan

bahwa pendekatan mikroprudensial lembaga keuangan saja tidak cukup memberi nilai peramalan sehingga konsep yang perlu dikembangkan adalah pengawasan makroprudensial.

¹⁶⁷ Diana Ria Winanti Napitupulu, *Op. Cit.*, hlm. 31.

demikian kebijakan keuangan yang sehat, pengawasan yang ketat terhadap perbankan dan peraturan kehati-hatian yang disusun secara baik akan mengurangi krisis keuangan terhadap gejolak makro ekonomi.¹⁶⁸

Dalam suatu Negara perlu diciptakan stabilitas sistem keuangan. *Financial stability net* (FSN) atau Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) digunakan sebagai alat untuk mendeteksi jika akan terjadi krisis keuangan. Krisis keuangan akan berdampak pada krisis perbankan. Di Indonesia sistem keuangan didominasi oleh perbankan. BI berperan menciptakan dan memelihara sistem perbankan yang sehat. Sedangkan LPS merupakan bagian dari JPSK, berfungsi memperkecil dampak dari krisis perbankan.

a. Pengaruh Globalisasi dan Liberalisasi Ekonomi

Arus globalisasi dan liberalisasi perdagangan dunia baik sektor barang maupun jasa, tidak terkecuali sub sektor jasa-jasa keuangan lainnya seperti perbankan, asuransi, pasar modal semakin hari semakin kuat sebagai

¹⁶⁸ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan... Op. Cit.*, hlm 62. Selanjutnya Zulkarnain menguraikan kajian tentang hubungan liberalisasi sektor keuangan dan lemahnya kondisi industri perbankan yang memperlihatkan (1) meningkatnya pembukaan bank baru dan pembebasan metode penghimpunan dana melalui suku bunga dan instrumen baru dapat mengarah kepada pengambilan risiko yang berlebihan apabila kebebasan tersebut tidak diimbangi dengan pengaturan dan pengawasan yang ketat, (2) sistem dan struktur kelembagaan perbankan yang dihasilkan oleh perubahan regulasi dapat mengakibatkan konsentrasi kekuasaan pada perbankan dan menciptakan kepemilikan silang (*interlocking ownership*) dan *lending pattern*. Dengan demikian terbuka kemungkinan dimilikinya satu bank secara mayoritas mutlak, (3) liberalisasi dapat menjurus kepada meningkatnya suku bunga apabila ekspektasi yang berlebihan dibarengi dengan struktur kewajiban (*liabilities*) perusahaan yang tidak sehat dapat mengakibatkan tajamnya permintaan kredit, (4) seiring dengan liberalisasi suku bunga, penguasa akan kekurangan instrumen pengendalian moneter yang cukup untuk mempengaruhi suku bunga atau menyerah dan bergantung pada kepercayaan yang keliru bahwasuku bunga domestik dengan sendirinya mendekati (*convergence*) suku bunga internasional, (5) seiring dengan liberalisasi, instabilitas pada pasar kredit dapat meningkat yang tidak saja diakibatkan oleh permintaan *in elastic* dari kredit tetapi juga karena rasionalisasi kredit, (6) lembaga pengawas tidak siap berurusan dengan sistem keuangan yang beroperasi secara lebih bebas dibandingkan sebelumnya. Baik peraturan dan infrastruktur administratif membutuhkan perombakan untuk memfokuskan mereka pada analisis solvensi dan risiko kredit jika dibandingkan dengan monitoring kepatuhan terhadap aturan seperti pagu suku bunga atau peraturan tentang *selective credit*.

konsekuensi logis dari terintegrasinya perekonomian dunia. Sementara itu, semakin terintegrasinya Asia termasuk Indonesia dengan perekonomian global membuat wilayah Asia tetap rentan terhadap gejolak ekonomi.

Pengaturan tentang jasa di bidang keuangan (bank dan non-bank) sekarang dituntut untuk diharmonisasikan sejalan dengan arus globalisasi ekonomi yang menimbulkan hubungan interdependensi dan integrasi dalam bidang finansial, produksi dan perdagangan. Sebab arus globalisasi ekonomi itu telah membawa dampak yang luas terhadap pengelolaan ekonomi Indonesia. Dampak globalisasi ekonomi lebih semakin terasa lagi setelah dikembangkannya prinsip liberalisasi perdagangan (*trade liberalization*) yang telah diupayakan secara bersama-sama oleh negara- negara di dunia dalam bentuk kerjasama ekonomi regional. Pembaharuan hukum ekonomi Indonesia merupakan konsekuensi dari Indonesia sebagai salah satu di antara 125 negara yang ikut menandatangani Perjanjian WTO yang lahir sebagai hasil perundingan Putaran Uruguay (*Uruguay Round*) yang diselenggarakan dalam kerangka *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT), yang dimulai pada September 1986 di Punta del Este, Uruguay dan berakhir pada 15 April 1994 di Marakesh, Maroko.¹⁶⁹

Hukum ekonomi mutlak harus diperbarui atau diharmonisasikan sesuai dengan “ritme” tuntutan WTO guna menampung aturan- aturan tersebut.

¹⁶⁹ Bismar Nasution, *Hukum Kegiatan Ekonomi 1*, BooksTerrace & Library Bandung, 2007, hlm 46. Selanjutnya Bismar mengatakan WTO adalah pengganti GATT yang merupakan organisasi perdagangan internasional dengan tujuan utama adalah untuk meliberalisasikan perdagangan internasional dan menjadikan perdagangan bebas sebagai landasan perdagangan internasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, pembangunan dan kesejahteraan umat manusia.

Perdagangan internasional dan global pasca WTO. Aturan- aturan tersebut adalah sesuai dengan asas- asas yang disepakati oleh para anggota WTO, yaitu *principle of most favoured nation treatment*, *principle of national treatment*, dan *principle of transparency*. Pada *principle of national treatment* berarti suatu anggota WTO harus memberikan perlakuan yang sama bagi jasa-jasa dan pemasok jasa dari setiap anggota lain seperti yang diberikan kepada jasa-jasa dan pemasok jasa nasional dari anggota yang bersangkutan. Dengan kata lain, tidak boleh ada perlakuan diskriminatif antara jasa- jasa dan pemasok- pemasok jasa nasional dan asing. Dalam kaitannya dengan perbankan, ditentukan dalam dokumen *Understanding on commitment in financial services*, yang merupakan pelengkap GATT, bahwa setiap anggota harus memberikan akses kepada *payment and clearing systems* yang diselenggarakan oleh badan-badan publik kepada *official funding and refinancing facilities* yang tersedia dalam rangka kegiatan bisnis pada umumnya, bagi setiap anggota lainnya yang beroperasi di wilayah anggota yang bersangkutan. Dengan kata lain adalah untuk memperoleh fasilitas pendanaan dan kredit dari perbankan dan pasar uang, Namun ketentuan ini tidak dimaksudkan untuk termasuk pula akses kepada *the member lender of last resort facilities*. Dengan kata lain tidak dimungkinkan untuk memperoleh bantuan likuiditas dari bank sentral dari negara yang bersangkutan.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Selanjutnya mengenai asas-asas yang disepakati oleh para anggota WTO yaitu *principle of most favoured nation treatment* artinya setiap anggota WTO harus segera dan tanpa syarat memberikan perlakuan yang sama terhadap jasa- jasa dan para pemasok jasa dari setiap anggota lainnya dari negara manapun juga, kecuali dalam hal – hal tertentu yang merupakan pengecualian yang diperbolehkan menurut GATS/WTO, artinya suatu anggota WTO harus memberikan perlakuan yang sama bagi jasa- jasa dari setiap anggota lain seperti yang diberikan kepada jasa-jasa

Studi yang dilakukan *World Bank* menyelidiki bagaimana transparansi berakibat terhadap kemungkinan terjadinya suatu krisis keuangan menunjukkan bukti empiris pada 56 negara. Studi ini didasarkan pada bukti-bukti yang dikumpulkan antara tahun 1977 dan 1997, memperkuat pendapat yang menyatakan bahwa kurangnya transparansi meningkatkan kemungkinan terjadinya krisis setelah dilakukan liberalisasi di bidang keuangan. Pemerintah harus meningkatkan transparansi kegiatan perekonomian dan kebijakan pemerintah serta juga meningkatkan transparansi sektor keuangan, khususnya selama periode transisi seperti liberalisasi keuangan.¹⁷¹

Di Indonesia, memasuki pertengahan 1990an, tepatnya pada bulan Juni 1994, kembali dilakukan serangkaian liberalisasi keuangan, kali ini dalam sektor investasi dengan memperbolehkan 100 % (seratus persen) kepemilikan asing dalam rangka meningkatkan daya tarik para investor dengan serangkaian regulasinya yang tidak ketat, dan juga dalam upaya untuk bersaing dengan negara-negara di kawasan seperti China dan Vietnam.¹⁷²

Dalam konteks regional sejak tahun 1996, Asia (Timur dan Tenggara) mulai mengalami gangguan. Keuntungan harga dari *low wage* (upah rendah) *production* di Asia Tenggara tidak dapat menangkal jatuhnya kompetisi ekspor akibat adanya apresiasi dollar yang berlanjut pada kesepakatan antara Amerika

dan pemasok jasa nasional dari anggota yang bersangkutan, *principle of transparency* artinya setiap anggota WTO harus segera mempublikasikan selambat-lambatnya pada waktu mulai berlaku, semua tindakan yang berkaitan atau mempengaruhi pelaksanaan GATS. Selain itu setiap anggota harus transparan terhadap anggota lainnya. Lihat *Ibid.*, hlm. 44.

¹⁷¹ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan ... Op. Cit.*, hlm. 63.

¹⁷² Syamsul Hadi, et al, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Granit, Jakarta, 2004, hlm..

Serikat-Jepang untuk melakukan apresiasi terhadap dollar dan melakukan depresiasi terhadap mata uang yen. Di Indonesia sendiri selama tahun 1990an, *international portfolio*, *foreign direct investment* (FDI) dan *foreign lender* mengalami kejayaannya dengan semakin meningkatnya perekonomian Indonesia yang dapat dilihat dari indikator pertumbuhan *gross domestic product* (GDP)/produk domestik bruto. Namun sejak tahun 1996 sektor perbankan Indonesia sudah mulai mengalami gangguan akibat *bad loans* yang mencapai 9 % (sembilan persen). Tapi hal ini tidak muncul ke permukaan sampai dengan terjadinya krisis yang menghantam Asia dan Indonesia khususnya.¹⁷³

Hampir semua negara Asia melakukan liberalisasi sistem keuangannya yang pada umumnya disertai kelonggaran arus modal asing dan pengawasan devisa. Perubahan tersebut mendorong perubahan arah dan kebijakan moneter, mempengaruhi hubungan antara permintaan uang, pendapatan dan suku bunga, serta mendorong pemerintah untuk mengkaji ulang instrumen- instrumen moneter yang tepat sebagai upaya untuk menentukan kebijaksanaan yang dikeluarkan. Meskipun liberalisasi tersebut diikuti oleh paket- paket kebijakan lainnya yang disempurnakan, namun belum dapat mengurangi kelemahan di berbagai sektor perekonomian yang ada. Krisis keuangan dan moneter di Asia Timur yang terjadi tahun 1997 telah menyadarkan negara- negara di kawasan Asia Timur mengenai kerentanan kawasan tersebut terhadap efek tular (*contagion effect*) dari krisis ekonomi yang terjadi pada suatu negara di

¹⁷³ Lawrence M. Friedman, *American Law, Op. Cit.*, hlm 8.

kawasan. Dengan adanya krisis tersebut, semakin diyakini bahwa stabilitas ekonomi dan keuangan suatu negara dapat terganggu akibat dari ketidak stabilan di negara lain dalam suatu kawasan.¹⁷⁴

Indonesia juga ikut melakukan kebijakan liberalisasi dalam berbagai bentuk paket kebijakan ekonomi. Namun kebijakan ditetapkan saat kredit non lancar pada perbankan makin tinggi. Di Indonesia rendahnya kualitas kredit yang disalurkan terlihat dengan meningkatnya jumlah kredit non lancar dari Rp 24.400 miliar pada tahun 1995 menjadi Rp 62.558 miliar pada tahun 1997/1998. Peningkatan tajam terjadi pada periode 1997/1998 yaitu sebesar 113%, dari Rp 30.809 miliar menjadi Rp 62.558 miliar, kendati jumlah kredit yang disalurkan pada kenyataannya juga meningkat sebesar 26,10 %. Perkembangan di atas menyebabkan tingginya kerentanan perbankan nasional terhadap guncangan-guncangan yang terjadi dalam perekonomian. Kondisi yang demikian itu kemudian menjadi semakin buruk ketika arus modal lari ke luar negeri dan para deposan menarik dananya dari perbankan sebagai akibat hilangnya kepercayaan. Pada tahun 1997/1998 arus modal swasta ke luar negeri

¹⁷⁴ Zulfri Diane Zaini, *Integrasi Sistem Keuangan Di Asia Timur Dan Implikasinya Bagi Indonesia Terhadap Regulasi Perbankan*, Pranata Hukum, Vol 7, No 2, Juli 2012. Selanjutnya mengenai kebijakan moneter menurut Perry Warjiyo dan Solikhin M. Juhro, *Kebijakan Bank Sentral, Teori Dan Praktek*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, menjelaskan bahwa kebijakan moneter harus berperan dalam perekonomian namun senantiasa menjadi perdebatan dalam masyarakat. Sebagian mendukung agar kebijakan moneter fokus pada stabilitas harga. Pengalaman pahit Indonesia pada dekade 1960an menunjukkan bahwa pemanfaatan kebijakan moneter untuk pembiayaan proyek- proyek mercusuar menimbulkan harga- harga membumbung tinggikan tidak terkendali (*hyperinflation*), yang akhirnya menyebabkan krisis ekonomi. Sementara itu, sebagian masyarakat yang lain meminta agar kebijakan moneter dapat berperan pula untuk ikut mendorong pertumbuhan *output*, sebagian karena kepentingan politik, tetapi banyak pula karena pertimbangan bahwa permintaan stimulus moneter dimaksud diajukan pada saat kondisi ekonomi sedang melambat atau bahkan resesi untuk mendukung stimulus fiskal dari pemerintah.

meningkat sangat tajam, yaitu sebesar US\$14,8 miliar hingga menjadi US\$23,6 miliar.¹⁷⁵

Derasnya arus modal ke luar negeri telah menyebabkan terjadinya volatilitas/kecenderungan berubah, terhadap nilai tukar rupiah secara tajam. Melemahnya nilai tukar rupiah menyebabkan kewajiban bank dalam valuta asing naik tajam, sehingga mempersulit kondisi likuiditas bank. Kondisi ini diperburuk lagi dengan menurunnya kemampuan debitur yang juga mengalami kesulitan akibat melemahnya nilai rupiah. Kenaikan yang tajam pada nilai tukar secara tipikal mendahului terjadinya krisis perbankan.¹⁷⁶

Wacana pembentukan penjaminan simpanan menemukan momentumnya tatkala krisis perbankan di akhir 1997 dan awal 1998. Penutupan 16 (enam belas) bank pada 1 November 1997 telah menyebabkan kepanikan sehingga terjadi *rush* atau penarikan dana (*money withdrawal*), padahal saat tersebut belum ada skema penjaminan simpanan. Semua hal itu memaksa pemerintah untuk menerbitkan skema penjaminan simpanan 100 % (seratus persen) atau yang disebut sebagai *blanket guarantee*. Hanya dengan cara menjamin penjaminan secara penuh tersebut yang dapat menahan deposan untuk tidak menarik dana lebih lanjut.¹⁷⁷

Pada tahap pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) LPS, di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dengan Menteri Keuangan, Boediono, dijelaskan oleh Boediono dalam kerangka *Financial*

¹⁷⁵ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan ... Op. Cit.*, hlm. 68.

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 69.

¹⁷⁷ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Lembaga Penjamin Simpanan... Op. Cit.*, hlm. 4.

Safety Net diperlukan kejelasan mengenai pihak yang menangani resolusi bank-bank bermasalah. Pada umumnya di negara-negara yang memiliki sistem penjaminan simpanan, penanganan resolusi bank diserahkan kepada suatu lembaga penjamin simpanan. Hal ini disebabkan karena lembaga penjamin simpanan tersebut menghadapi konflik kepentingan paling kecil diantara lembaga penyelenggaraan lain di dalam sistem penjaminan sektor keuangan. Selain itu penugasan LPS dalam penanganan resolusi bank bermasalah dimaksudkan untuk menjamin tingkat pengembalian atau *recovery rate* yang tertinggi bagi dana penjaminan yang telah digunakan sehingga kesinambungan LPS lebih terjamin dan hal ini akan mengurangi risiko terhadap beban keuangan negara.¹⁷⁸

b. Studi-studi Penjamin Simpanan

Studi-studi Penjamin Simpanan telah banyak dilakukan, mulai dari Marton, Busaer, Diamond, Dybvi Chaari, jagannathan, kane, Calomiris, Allen dan Gate dan terakhir adalah dilakukan oleh Kunt dan kawan-kawan. Pada umumnya mereka mempunyai kesamaan pendapat bahwa keuntungan Negara memiliki Penjamin simpanan adalah untuk mencegah “pemborosan” biaya likuidasi suatu Bank Gagal.

Pada umumnya para peneliti sepakat bahwa keberadaan Penjamin Simpanan yang dikaitkan dengan peranannya dalam menjaga perbankan masih menjadi kajian yang menimbulkan pro dan kontra. Timbulnya pro dan kontra pada umumnya terlepas dari sudut pandang bahwa adanya penjaminan

¹⁷⁸ Rapat Kerja Pembahasan RUU LPS Di komisi IX DPR – RI Periode 2004 – 2009 dengan Menteri Keuangan.

simpanan bisa menimbulkan gangguan pada disiplin pasar dengan adanya *moral hazard*. Adanya penurunan atas disiplin pasar dan adanya *moral hazard* baik secara langsung tidak akan menstimulir terjadinya ketidakstabilan pada sektor perbankan.

Problem *moral hazard* menyangkut siapa yang akan menyimpang, mengapa menyimpang dan siapa yang dirugikan akibat tindakan tersebut. Misalnya dalam struktur kepemilikan yang didominasi pemegang saham mayoritas akan dapat menekan konflik keagenan, namun dapat menjadi sumber malapetaka karena kepemilikan mayoritas dapat berpotensi menimbulkan *moral hazard*. Pemegang saham mayoritas menekan pemegang saham minoritas dan manajemen untuk bertindak atas kepentingannya atas beban pemegang saham minoritas atau penanggung risiko lembaga penjamin. Hubungan antara pemilik modal dengan manajemen bank (pengurus) sering disebut hubungan keagenan. Hubungan keagenan sebagai suatu kontrak yang mana satu atau lebih principal (pemilik) menggunakan orang lain atau *agent* (pengurus) untuk menjalankan aktivitas bank.¹⁷⁹

Sementara itu Demirguc-Kunt dan Detragiache menyatakan bahwa disain sebuah Penjamin Simpanan akan memberikan pengaruh kepada disiplin pasar. Hal yang sama juga dinyatakan oleh Demirguc-Kunt dan Huiziga. Vasso P Ioannidou dan Jan de Dreu yang meneliti kasus Penjamin Simpanan di Bolivia periode 1998-2003 yang berpendapat bahwa Penjamin Simpanan akan mengurangi para penabung untuk turut serta mengawasi bank disaat bank

¹⁷⁹ Taswan, *Moral Hazard Pada Perbankan*, Jurnal Dinamika Keuangan Dan Perbankan, Agustus, 2009, hlm. 2.

menawarkan tingkat suku bunga yang tinggi. Hal ini akan berpengaruh terhadap tingkat kedisiplinan bank dalam mengelola usahanya.¹⁸⁰

Kajian yang dibuat oleh Bank Dunia menunjukkan bahwa lemahnya implementasi *corporate governance* merupakan faktor yang menentukan parahnya krisis di Asia. Kelemahan tersebut antara lain terlihat dari minimnya pelaporan kinerja keuangan dan kewajiban-kewajiban perusahaan, kurangnya pengawasan atas aktifitas manajemen oleh komisaris dan auditor, serta kurangnya insentif eksternal untuk mendorong terciptanya efisiensi di perusahaan melalui mekanisme persaingan yang fair. Krisis ekonomi di Asia Timur disebabkan kegagalan sistemik penerapan *corporate governance* yang berasal dari sistem kerangka hukum yang lemah, standar akuntansi dan standar auditing yang tidak konsisten, praktik perbankan yang buruk, pengawasan *board of director* yang tidak efektif, serta kurangnya mempertimbangkan hak pemegang saham minoritas. Dalam kajiannya, Bank Pembangunan Asia menarik kesimpulan bahwa krisis ekonomi yang menimpa negara-negara ASEAN adalah terutama akibat sistem *corporate governance* yang buruk dalam perekonomian.¹⁸¹

Selanjutnya dalam kajiannya, Vasso P Ioannidou dan Jan de Dreu menyimpulkan bahwa adanya Penjamin Simpanan secara signifikan mempengaruhi disiplin pasar. Argumentasinya adalah karena simpanannya adalah dijamin maka ada kecenderungan pihak bank meningkatkan daya tarik produk simpanan dengan cara menaikkan suku bunga yang jauh berbeda

¹⁸⁰ Diana Ria Winanti Napitupulu, *Op. Cit.*, hlm. 80.

¹⁸¹ Adrian Sutedi, *Prinsip Keterbukaan Dalam Pasar... Op. Cit.*, hlm. 211-212.

dengan tingkat dipasar. Dalam analisisnya Vasso P Ioannidou dan Jan de Dreu menggunakan kriteria yang dapat menilai tingkat disiplin pasar melalui beberapa indikator kinerja perbankan seperti *leverage ratio*, *non performing loan*. Meningkatnya rasio-rasio tersebut merefleksikan semakin tingginya tingkat risiko suatu bank apabila hal tersebut dilakukan melalui mekanisme suku bunga, maka kecenderungan untuk menurunkan disiplin pasar.

Secara umum, diketahui ada 3 (tiga) unsur tata kelola untuk lembaga simpanan yaitu: (1) tata kelola internal dari pemilik, dewan direksi, dan manajer; (2) kedisiplinan pasar dari penabung, kreditur, dan bahkan peminjam; dan (3) pengendalian aturan yang dibebankan oleh lembaga-lembaga pembuat undang-undang dan lembaga-lembaga pengaturan, dan dilaksanakan oleh pengawas. Sebuah sistem penjaminan simpanan yang dirancang dengan kurang baik dapat menghambat ketiganya. Bahaya yang paling jelas adalah *moral hazard* yang dapat terjadi apabila perlindungan yang diberikan kepada pemilik simpanan (penabung) membuat mereka kurang berhati-hati di awal dalam memilih bank dan kemudian menghalangi/mempersulit mereka untuk memindahkan dana mereka ke tempat yang lebih aman. Selain itu, para pemilik bank dan manajer bank yang dijamin, yang mengetahui bahwa pengambilan uang secara besar-besaran tidak memungkinkan, dapat mengambil risiko tambahan dalam portofolio asset mereka, mengurangi jumlah modal dan

cadangan likuid yang mereka miliki untuk memungkinkan mereka untuk menyelesaikan permasalahan.¹⁸²

Di Indonesia kelemahan unsur tata kelola bank terutama pengawasan dan kurangnya penerapan prinsip *prudential principle* dapat dilihat dari kasus Bank Duta yang terjadi jauh sebelum krisis perbankan 1997/1998. Achmad Sidik Mauladi alias Dicky Iskandar Di Nata selaku Wakil Direktur Utama/Direktur Eksekutif Bank Duta didakwa secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dicky Iskandar Di Nata diserahi tugas mengelola perdagangan valuta asing dengan limit- limit tertentu dan ketentuan lain yang diatur dalam Memo No. 030/Memo/ UTLN/VII /1998, tanggal 30 Maret 1988.

Sebagai Wakil Direktur Utama/Direktur Eksekutif maupun sebagai Supervisi Treasury, Dicky melakukan *foreign exchange trading* sebagai kuasa dari nasabah Edwin Boy Adam, dalam pelaksanaannya tidak terbatas hanya sebagai kuasa saja, tetapi sudah dapat dipandang sebagai pemilik pribadi, telah mengalihkan posisi nasabah Edwin Boy Adam yang besar menjadi posisi Bank Duta. Dicky telah melakukan *trading* mencapai US\$ 200.000.000, jauh diatas *margin deposit* nasabah Edwin Boy Adam yang hanya sebesar US\$ 1.000.000, dimana dengan deposit sebesar itu hanya boleh melakukan *trading* untuk US\$ 20.000.000, sehingga *margin deposit* ditanggulangi oleh Bank Duta terhadap

¹⁸² Gillian Garcia, IMF Working Paper, *Deposit Insurance and Crisis Management*, Monetary and Exchange Affairs Department, Authorized for Distribution by Charles Enoch, March 2000, hlm. 6.

Bank Koresponden di luar negeri, antara lain NBKS. Dicky tanpa izin tertulis dari komisaris telah menyetujui pengiriman *margin deposit* ke NBKS oleh *money market*. Perbuatan tersebut dikualifisir sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga Bank Duta menderita kerugian.¹⁸³

Apabila ditinjau dari sisi *moral hazard*, Penulis berpendapat Dicky Iskandar Dinata yang mana Ia telah melakukan salah satu tipe *moral hazard* yang muncul antara manajer (bank) dengan deposan. Dengan kewenangan yang dimilikinya, Dicky melakukan *foreign exchange trading*, dan mengabaikan kepentingan nasabah penyimpan (deposan).

Studi yang dilakukan peneliti lain yaitu dengan mencoba menggunakan pendekatan yang berbeda misalnya Peria dan Schumukler yang menggunakan pendekatan kuantitas yaitu kaitan antara pertumbuhan suku bunga dengan risiko bank dan Harsono menggunakan alat analisisnya berdasarkan baik tingkat suku bunga maupun pertumbuhan simpanan terhadap risiko bank.

Salah satu kesimpulan yang menarik untuk diketahui adalah apa yang disampaikan oleh Harsono dimana kasus di Indonesia menyatakan bahwa perlindungan simpanan yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak mempengaruhi tingkat kredibilitas yang tinggi. Kesimpulan tersebut tentunya harus diterjemahkan hati-hati mengingat untuk kasus di Indonesia penjaminan simpanan baru diberlakukan setelah krisis terjadi. Oleh sebab itu Harsono memberikan pendapatnya bahwa adanya penjaminan simpanan terbatas yang

¹⁸³ Titi Asmara Dewi, *Pertanggung Jawaban Direksi Bank Dalam Kredit Macet*, Tesis, Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 51.

disertai dengan keterbukaan informasi mengenai penjaminan simpanan sangat penting dalam meningkatkan disiplin pasar.¹⁸⁴

Selanjutnya Cull, Senbet dan Sorge menjelaskan bahwa Penjaminan Simpanan secara eksplisit memang akan mempengaruhi sistem keuangan apabila suatu Negara memiliki sistem kelembagaan keuangan yang lemah. Sistem kelembagaan keuangan yang lemah pada akhirnya akan meningkatkan *moral hazard* karena baik pemilik maupun pengelola merasa di sisi passivanya telah ada yang menjamin.

Moral hazard mungkin juga dialami oleh banyak pihak yang terpengaruh secara langsung oleh kontrak perlindungan tabungan mereka. Misalnya berkurangnya ketakutan akan pengambilan uang secara besar-besaran memungkinkan mereka yang secara formal bukan merupakan bagian dari kontrak penjaminan untuk mengubah perilaku mereka, kadang-kadang dengan cara yang disayangkan para peminjam memutuskan untuk meminjam dari lembaga- lembaga yang bermasalah daripada menyerahkan urusan mereka kepada bank yang sehat dan menghindari risiko memiliki pinjaman yang diputuskan oleh *acquirer* atau likuidator dari sebuah bank yang gagal bayar. *Moral hazard* juga dapat mempengaruhi para pengawas yang mungkin tidak memperoleh atau menyebarkan informasi yang cukup tentang klien perbankan

¹⁸⁴ Zulkarnain Sitompul mengatakan: bank yang menjadi anggota lembaga penjamin simpanan maupun lembaga itu sendiri bersama-sama bertanggung jawab mempublikasiakan simpanan yang dijamin dan tidak dijamin. Masyarakat berhak mengetahui hal tersebut untuk melindungi kepentingan mereka. Cakupan penjaminan harus diberitahukan terlebih dahulu dan tidak dapat diinterpretasikan setelah terjadi kebangkrutan. Dalam setiap dokumen simpanan harus dicantumkan apakah simpanan tersebut dijamin oleh penjamin simpanan atau tidak. Lebih jauh dapat dibaca pada: *Lembaga Penjamin Simpanan ... Op. Cit.*, hlm. 68.

mereka, dan menjadi enggan untuk meminta agar bank- yang tidak sehat untuk mengambil langkah perbaikan karena adanya sedikit atau tidak adanya ancaman disiplin pasar untuk memaksa mereka bertindak. Para politisi juga merupakan penerima *moral hazard* apabila sebuah Penjamin Simpanan memberikan “cover atau perlindungan”, jika mereka mengganggu sistem pengawasan, yang menuntut/memerlukan kesabaran.¹⁸⁵

Sejalan dengan apa yang dikemukakan Hasono, Greg Caldwell, berpendapat bahwa disiplin pasar berkaitan dengan probabilitas kegagalan bank dan kemampuan penjamin simpanan dalam menanganinya. Untuk itu bank harus dapat memberikan informasi secara jelas dan terbuka berkaitan dengan status keuangan bank kepada publik agar masyarakat dapat meresponnya dengan tepat dan relevan.

Berdasarkan uraian di atas, masalah- masalah stabilitas moneter, keterbukaan informasi dan disiplin pasar hendaknya dapat ditangani agar lembaga penjamin simpanan berjalan efektif. Stabilitas moneter yang tercapai karena pertumbuhan ekonomi yang terjaga dan angka inflasi terkendali, keterbukaan informasi yang berguna karena dapat diketahuinya perubahan yang terjadi pada industri perbankan dan kemajuan teknologi, sedangkan disiplin pasar dapat menyebabkan terjaganya bank dari *moral hazard*.

Tiga dari tujuan paling umum dan paling dapat dicapai secara realistis untuk sebuah Penjaminan Simpanan terbatas pada masa-masa normal adalah;

¹⁸⁵ Gillian Garcia, IMF Working Paper, *Deposit Insurance and Crisis Management*, Monetary and Exchange Affairs Department, Authorized for Distribution by Charles Enoch, March 2000, hlm. 6.

(1) untuk melindungi penabung-penabung kecil: (2) menguraikan aturan-aturan sebagai dasar bagi beroperasinya lembaga-lembaga simpanan yang bagus dan ditutupnya atau diselesaikannya lembaga-lembaga yang gagal; dan dengan begitu,(3) membantu menstabilkan sistem keuangan dengan membentuk sebuah struktur insentif yang akan mendorong praktek-praktek perbankan yang baik¹⁸⁶

Hal lain yang menjadi fungsi dan peran Penjamin Simpanan dalam andilnya menciptakan stabilitas perbankan adalah dalam pelaksanaan resolusi bank, apakah yang menyangkut bank gagal yang harus dilikuidasi maupun bank gagal sistemik yang harus diselamatkan. Pada umumnya semua Penjamin Simpanan yang ada di berbagai Negara memiliki kewenangan melakukan resolusi bank. Dalam menangani bank gagal tidak terlepas dari masalah *moral hazard* baik yang timbul dari bank maupun dampaknya berupa ketidak pastian terhadap Penjamin Simpanan. Di samping itu tentunya juga akan mempengaruhi ketidakstabilan perbankan karena Penjamin Simpanan tidak memberikan kepastian.

Resolusi bank pada dasarnya meliputi semua upaya atau tindakan untuk mengatasi permasalahan bank tersebut, baik dengan melakukan perbaikan kinerja dan kondisi keuangan bank, ataupun melakukan pencabutan izin usaha dan melikuidasi bank tersebut. Seringkali masih terdapat salah pengertian yang mengartikan resolusi bank hanya meliputi upaya

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 4.

penyelamatan atau penyehatan bank saja, sedangkan pencabutan izin usaha dan likuidasi bukan merupakan bagian dari resolusi bank.¹⁸⁷

Praktik terbaik merekomendasikan bahwa, pada waktu normal, sistem penjaminan simpanan harus didefinisikan secara eksplisit dalam undang-undang dan peraturan, bersifat wajib, independen namun akuntabel dan menjaga hubungan baik dengan *the lender of last resort* dan pengawas bank, lembaga- lembaga lain dalam jaring pengaman. Dalam banyak contoh, sistem penjaminan simpanan dijalankan oleh lembaga pemerintah, bukan swasta. Sistem penjaminan simpanan yang baik akan memungkinkan pengawas memberi tindakan korektif yang cepat, menyelesaikan permasalahan lembaga yang gagal dengan segera, memberikan cakupan rendah (*provide low coverage*), dan membayar atau mentransfer setoran dengan cepat. Bisa saja ada pilihan untuk mengakumulasi dana. Untuk melindungi sumber daya, sistem penjaminan simpanan harus memiliki akses ke informasi yang baik tentang kondisi para anggotanya, membebaskan biaya yang memadai, lebih mementingkan premi yang disesuaikan dengan risiko, menginvestasikan dana dengan bijak, dan meminta dukungan pemerintah untuk menghindari kebangkrutan ketika dihadapkan pada kegagalan yang tidak terduga. Untuk memastikan keberhasilan itu, yang terbaik adalah memulai sistem penjaminan simpanan ketika sistem keuangan baik dan ketika infrastruktur hukum,

¹⁸⁷ Hari Prasetya, *Mengupas Peran Penting LPS Dalam Sistem Perbankan*, Indie Publishing, Depok, 2016, hlm. 162.

peradilan, akutansi, audit, keuangan dan politik mendukung kuat kegiatan perekonomian.¹⁸⁸

Lembaga penjamin simpanan atau *Deposit Insurance Corporation* biasanya berdiri dibawah kewenangan pemerintah di negaranya, walau ada juga yang berada dibawah kewenangan pihak swasta seperti Jerman; Argentina dan Swiss, dan ada pula Negara yang memiliki beberapa lembaga penjaminannya walaupun pada umumnya setiap Negara memiliki satu Lembaga Penjamin Simpanan (*deposit insurance corporation*), Negara-negara yang memiliki satu *deposit insurance corporation* (LPS) antara lain:¹⁸⁹

- 1) Bulgaria deposit Insurance Fund
- 2) Cannada deposit Insurance Corporation
- 3) Central deposit Insurance Corporation Taiwan
- 4) Deposit Insurance & Credit Guarantee Corp India
- 5) Deposit Insurance Agency Russia
- 6) Deposit Insurance Corporation of Japan
- 7) Deposit Insurance of Vietnam
- 8) Deposit Board Zimbabwe
- 9) Federal Deposit Insurance Corporation (USA)
- 10) Fonds de Garantue des Depots France
- 11) Fundo garantidor de Creditors bazil
- 12) Insattnings Garantin Swedia
- 13) Instituto Para la Protection al Ahorro Bancario Mexico
- 14) International Association of Deposit Insurer
- 15) Jamaica Deposit Insuranv=ce Corporation
- 16) Kazakhstan Deposit Insurance Corporation
- 17) Korea Deposit Insurance Corporation
- 18) Malaysia Deposit Insurance Corporation
- 19) National Deposit Insurance Fund Hungary
- 20) Philippine deposit Insurance Corporation

Berdasarkan uraian hasil studi di atas, menurut penulis masalah yang disebabkan *moral hazard* menjadi berbahaya dalam pengelolaan bank. Selain

¹⁸⁸ Gillian Garcia, IMF Working Paper, *Op. Cit.*, hlm. 72.

¹⁸⁹ Diana Ria Winanti Napitupulu, *Op. Cit.*, hlm. 84.

itu ketaatan terhadap regulasi sangat diperlukan agar deposan /penabung mempunyai keyakinan bahwa dana yang mereka simpan di bank akan aman dan dikelola secara profesional dan taat asas. Regulasi yang sudah ditetapkan namun tidak dipatuhi oleh direksi ataupun manajemen bank, padahal ketaatan pada hukum sangat diperlukan agar bank berjalan sesuai dengan fungsi dan tujuannya. Turkel mengatakan, mengamankan ketaatan dengan memaksa dengan ancaman kekuatan akan memerlukan pengawasan dan intimidasi secara terus menerus terhadap orang – orang. Orang dipaksa mematuhi hukum dan tidak termotivasi untuk mendukung norma hukum.¹⁹⁰

2. Eksistensi Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Sistem Perbankan

Lembaga penjamin simpanan dapat berfungsi untuk mengatur keamanan dan kesehatan bank secara umum. Fungsi lembaga penjamin simpanan lainnya adalah sebagai pengawas yang dilakukan dengan cara memantau neraca, praktik pemberian pinjaman dan strategi investasi dengan maksud untuk melihat tanda-tanda *financial distress* yang mengarah kepada kebangkrutan bank. Keberadaan penjamin simpanan juga sebagai upaya mempermudah penyelesaian bank bermasalah, misalnya akibat pencabutan izin usaha suatu bank, sehingga dampak merosotnya kepercayaan nasabah yang pada gilirannya dapat menimbulkan *bank panic* dapat dicegah sesegera mungkin.¹⁹¹

Pada dasarnya, permasalahan yang dihadapi perbankan di seluruh dunia adalah sama. Risiko yang selalu menghadang perbankan dar waktu ke waktu adalah

¹⁹⁰ Gerald Turkel, *Law Making and Dispute Resolution*, Allyn & Bacon, Delaware, USA, 1996, hlm. 54.

¹⁹¹ Jonker Sihombing, *Op Cit*, hlm. 38.

permasalahan kredit macet (*bad debt*), serta rentannya kondisi perbankan terhadap penarikan dana nasabah secara besar- besaran. Tidak adanya program penjaminan dapat melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan.¹⁹²

Pendirian lembaga penjamin simpanan di kawasan asia untuk pertama kalinya terdapat di India dan Filipina pada tahun 1963 serta terakhir di Korea pada tahun 1996. Jepang mendirikan lembaga serupa pada tahun 1971 yang pada awalnya berperan sebagai jendela pembayaran (*paybox*) atas kewajiban simpanan nasabah bank sebesar maksimum 1 (satu) juta Yen. Namun karena krisis perbankan yang menimpa negara tersebut, pada tahun 1996 mereka menerapkan *blanket guarantee* yang berakhir pada bulan Maret 2001, dan kemudian jumlah penjaminan ditetapkan menjadi terbatas sebagaimana diterapkan sebelumnya.¹⁹³

Pemberian perlindungan kepada nasabah pada prinsipnya sejalan dengan salah satu tujuan paling dasar hukum perbankan yaitu menciptakan perbankan yang aman dan sehat serta melindungi nasabah. Untuk mencapai tujuan itu, dalam pendirian Lembaga Penjaminan terdapat lima hal yang harus diperhatikan, yaitu: (1) pendirian Penjamin Simpanan tidak hanya dimaksudkan untuk melindungi nasabah penyimpan, nasabah debitur dan pembayar pajak dari kerugian yang disebabkan oleh kesalahan bank, tetapi juga dimaksudkan untuk meningkatkan kesehatan bank secara individual dalam menghadapi risiko yang berkaitan dengan penyaluran dana bagi kegiatan ekonomi kreatif,(2) penjamin simpanan merupakan kebijakan multidimensional yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan biaya dan manfaat (*cost and benefit*) dari perlindungan nasabah,pengambilan risiko yang

¹⁹² *Ibid*, hlm. 38.

¹⁹³ Jonker Sihombing, *Op. Cit.*, hlm. 38.

berlebihan oleh bank, kerusakan yang disebabkan oleh *rush*, pendeteksian dan penyelesaian bank bermasalah dan pengalokasian kerugian masyarakat, (3) pemerintah bertanggung jawab atas kerugian penjaminan simpanan. Agar strategi pencegahan krisis berhasil maksimal, pemerintah harus mempertimbangkan biaya sosial dan insentif dalam mendisain bentuk Penjamin Simpanan, (4) penjamin simpanan yang didisain secara sempurna dapat saja menjadi rapuh dan ketinggalan jaman. Artinya Penjamin Simpanan tersebut harus senantiasa dikembangkan dan secara teratur dikaji ulang (*review*), (5) suatu penjamin simpanan hanya akan efektif dalam menciptakan stabilitas perbankan apabila dilengkapi dengan peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*), pengawasan, serta *lender of last resort* untuk meminimalisir dampak negatif penjamin simpanan seperti *moral hazard*, dan *agency problem*.¹⁹⁴

Pentingnya kepercayaan masyarakat terhadap bank, telah menciptakan hubungan kepercayaan antara bank dengan nasabahnya menjadi penting. Hal ini terjadi karena bank memiliki status yang unik ditengah masyarakat-selain bank sebagai sandaran suatu kepercayaan ia juga menempati posisi khusus sebagai tempat yang aman. Di samping itu, dalam menjalankan kegiatan usahanya bank juga terlibat dengan masalah-masalah internal perusahaan dan individu, sehingga peranan bank telah melampaui hubungan tradisional antara debitur dan kreditor.

Ruang lingkup hukum perbankan tidak terbatas pada pengaturan hubungan perdata (hubungan antara orang perorangan /badan hukum sebagai nasabah bank) saja, tetapi hukum perbankan juga mengatur hubungan administrasi negara

¹⁹⁴ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan ... Op. Cit.*, hlm. 267-268.

(hubungan antara bank dengan negara dalam hal bank memerlukan penetapan administrasi negara yang bersifat yuridis seperti perizinan untuk mendirikan dan menjalankan usaha bank), selain itu hukum perbankan juga mengatur mengenai sanksi pidana terhadap pelanggaran dan sebagainya. Dalam Undang-Undang Perbankan disebutkan bahwa kegiatan usaha bank yang utama adalah menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Dalam melaksanakan kegiatan penghimpunan dana dari masyarakat, penyimpanan dana dilakukan dengan perjanjian penyimpanan antara bank dengan nasabah penyimpan. Dapat disimpulkan hubungan bank dengan nasabah penyimpan merupakan hubungan antara orang perseorangan yang merupakan lingkup hukum perdata (hubungan kontraktual), selain itu antara bank dengan nasabah penyimpan terdapat hubungan non kontraktual yang sering disebut asas- asas khusus dari hubungan nasabah dengan bank. Asas- asas khusus tersebut antara lain hubungan kepercayaan (*fiducia relation*), hubungan kerahasiaan (*confidential relation*), hubungan kehati- hatian (*prudential relation*).¹⁹⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Ayat (2), LPS adalah badan hukum, dikaitkan dengan ketentuan Pasal 2 Ayat (3) yaitu LPS bertanggung jawab kepada Presiden, LPS adalah badan hukum publik. Suatu lembaga adalah badan Tata Usaha Negara apabila badan tersebut melaksanakan wewenang publik. Dengan karakter wewenang tersebut, tindakan badan Tata Usaha Negara adalah tindakan hukum

¹⁹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata Dalam Sistem Hukum Nasional*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 359.

publik. Tindakan hukum publik dalam bentuk peraturan dan keputusan Tata Usaha Negara. Perbuatan LPS adalah perbuatan hukum publik, sehingga dapat disimpulkan hubungan hukum antara LPS dengan nasabah penyimpan dana merupakan hubungan hukum publik. Sebagai contoh dalam Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang LPS, LPS mempunyai tugas merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan; dan melaksanakan penjaminan simpanan. Pasal 6 Ayat (1) huruf a, f, Undang-Undang LPS, LPS mempunyai wewenang menetapkan dan memungut premi penjaminan; menetapkan syarat, tata cara dan ketentuan pembayaran klaim.¹⁹⁶

Dari uraian-uraian yang telah dipaparkan pada paragraf-paragraf sebelum ini, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan tugas oleh LPS dalam melaksanakan penjaminan simpanan merupakan bentuk perlindungan nasabah sehingga menumbuhkan tingkat kepercayaan yang makin tinggi kepada perbankan. Pemberian perlindungan terhadap nasabah bila dilihat dari tujuan paling dasar hukum perbankan merupakan hal yang sejalan yaitu menciptakan perbankan yang aman dan sehat.

Pada umumnya perlindungan nasabah merupakan hal penting yang dipertimbangkan oleh otoritas perbankan. Hal ini merupakan isu yang spesifik yang terkandung dalam hubungan antara perbankan dan nasabah bank. Sebagai lembaga keuangan, bank yang merupakan tempat masyarakat menyimpan dananya dilandasi

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 364.

oleh kepercayaan masyarakat bahwa uangnya akan dapat diperoleh kembali pada waktunya dan disertai dengan bunga.¹⁹⁷

Dalam kaitannya dengan *fiduciary duty* dapat dijelaskan bahwa nasabah bank secara keuangan umumnya lemah, menyimpan uang di bawah bantal misalnya tidaklah aman, sehingga mereka harus mempercayakan kekayaannya tersebut kepada bank. Dalam situasi apa saja, apabila bank salah mengusahakan atau menggunakan dana nasabah tersebut, tidak peduli nasabah dimaksud kaya, miskin, *likuid* atau tidak *likuid*, nasabah tidak berdaya untuk melindungi kerugian atau kehilangan dananya. Nasabah tentunya dapat menggugat bank karena wanprestasi, tetapi biaya transaksi dan biaya beperkara menghambat nasabah untuk melakukannya. Nasabah dengan demikian menyerahkan dirinya ke tangan bank pada saat dia mempercayakan hartanya. Bank baik secara tegas atau implisit, menerima penyerahan kekuasaan tersebut. Hal inilah yang membuat lembaga perbankan harus dikelola secara jujur, sehingga bank disebut lembaga *trust*, *security*, atau *guarantee*.

Kebijakan tentang status simpanan nasabah yang ada di bank dapat dilakukan dengan pilihan, yaitu: (1) pemerintah secara tegas menyatakan tidak menjamin simpanan nasabah; (2) simpanan nasabah tidak dijamin tetapi nasabah penyimpan diberi hak prioritas dalam proses likuidasi bank; (3) cakupan jaminan yang tidak tegas; (4) jaminan yang diberikan secara terselubung; (5) jaminan

¹⁹⁷ Ratih Damayanti, et al, *Perlindungan Hukum Bagi Nasabah Terhadap Penyalah Gunaan Dana Nasabah Pada Perbankan Di Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum Gajah Mada, Vol VI, Oktober 2010, hlm. 154.,

terbatas yang dinyatakan secara eksplisit; dan (6) jaminan menyeluruh yang dinyatakan secara tegas.¹⁹⁸

Perlindungan hukum dalam transaksi perbankan, merupakan hal yang patut dikedepankan agar kepentingan para pihak dapat terlindungi. Wujud perlindungan hukum pada dasarnya merupakan upaya penegakan hukum. Penegakan hukum secara konsepsional merupakan kegiatan menyasikan hubungan nilai- nilai yang terjabarkan dalam kaidah- kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan pergaulan hidup. Selanjutnya konkretisasi dari upaya penegakan hukum secara dijabarkan bahwa manusia di dalam pergaulan hidupnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk.¹⁹⁹

Menurut penulis sebagai sebuah organ, badan hukum Bank melakukan perbuatan-perbuatan hukum yang diwakili oleh direksi. Direksi yang melakukan perbuatan melawan hukum, maka badan hukum itu dapat dapat dipersalahkan. Direksi harus mengelola bank secara jujur dan hati-hati, sesuai dengan asas-asas perbankan diantaranya adalah asas *prudential principle*/kehati- hatian.

Perlindungan hukum dalam transaksi perbankan harus memperhatikan unsur-unsur: (1) kepastian hukum (*rechtssicherheit*), (2) kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan (3) keadilan (*gerechtigkei*t). Kepastian hukum merupakan kehendak setiap orang, bagaimana hukum harus berlaku atau diterapkan dalam peristiwa

¹⁹⁸ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan ... Op. Cit.*, hlm. 311.

¹⁹⁹ Johannes Ibrahim, *Dilematis Penerapan Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan, Antara Perlindungan Hukum Dan Kejahatan Perbankan*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol 24, No 1, 2005, hlm. 43.

konkrit. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dapat dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum. Selanjutnya, penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, dan terakhir keadilan dituntut oleh masyarakat, dimana sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum, keadilan diperhatikan.²⁰⁰

Keharusan mengelola bank secara jujur dan hati-hati telah diputuskan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat pada tahun 1891 dalam *Briggs v. Spaulding*. Mahkamah Agung berpendapat bahwa *directors must exercise ordinary care and prudence in the administration of affairs of a bank*. Keputusan Mahkamah Agung ini diterima oleh banyak pengadilan dan kalangan ahli sebagai sumber penerapan prinsip *duty of care* bagi pengurus bank. Pada tahun 1991, Kongres Amerika Serikat mewajibkan seluruh lembaga perbankan federal untuk menerapkan ketentuan yang merumuskan standar *safety and soundness* dalam tiga bidang, yaitu *pertama*, operasi dan manajemen; *kedua*, kualitas aset, pendapatan, dan penilaian saham; *ketiga* kompensasi karyawan. Penerapan prinsip ini memiliki keinginan untuk melindungi penyimpan meskipun penyimpan sudah dilindungi oleh asuransi simpanan, harus dikawal pula terhadap ancaman kebangkrutan bank. Di Amerika Serikat, untuk memulihkan kerugian yang dialami bank, *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) dapat menggugat bekas pengurus bank dengan dasar melanggar *fiduciary duty* yang mereka emban terhadap bank. Pengurus bank dianggap telah memenuhi kewajibannya menjalankan prinsip *duty of care* apabila

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 44.

mereka telah memenuhi persyaratan sebagai berikut: (1) membuat keputusan bisnis yang tidak ada unsur kepentingan pribadi, berdasarkan informasi yang mereka percaya didasari oleh keadaan yang tepat, dan (2) secara rasional mempercayai bahwa keputusan bisnis tersebut dibuat untuk kepentingan terbaik bagi perusahaan.²⁰¹

Pasal 37 B Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan mengamanatkan untuk mendirikan Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia. Amanat tersebut timbul sebagai jawaban atas krisis berat yang dialami oleh industri perbankan pada pertengahan tahun 1997. Ketika izin usaha 16 bank dicabut dan dilikuidasi pada 1 November 1997, industri perbankan mengalami *rush* sebagai konsekuensi dari runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional, dan tidak adanya peraturan yang cukup untuk mengatur perlindungan dana nasabah penyimpan pada saat bank dilikuidasi telah mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan.

Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan pada dasarnya dilakukan sebagai upaya memberikan perlindungan terhadap dua risiko, yaitu *irrational run* terhadap bank dan *systemic risk*. Dalam menjalankan usaha bank biasanya hanya menyalakan sebagian kecil dari simpanan yang diterimanya untuk berjaga-jaga apabila ada penarikan dana oleh nasabah. Sementara, bagian terbesar dari simpanan yang ada dialokasikan untuk pemberian kredit. Keadaan ini menyebabkan perbankan tidak dapat memenuhi permintaan dalam jumlah besar dengan segera atas simpanan

²⁰¹ Diana Riana Winanti Napitupulu, *Op. Cit.*, hlm. 89.

nasabah yang dikelolanya, bila terjadi penarikan secara tiba-tiba dan dalam jumlah besar.

Keterbatasan dalam penyediaan dana *cash* ini adalah karena bank tidak dapat menarik segera pinjaman yang telah disalurkan. Apabila bank tidak dapat memenuhi permintaan penarikan simpanan oleh nasabahnya, nasabah biasanya menjadi panik dan akan menutup rekeningnya pada bank dimaksud, sekalipun bank tersebut sebenarnya sehat. Adapun risiko sistemik terjadi apabila kebangkrutan satu bank berkaitan buruk terhadap bank lain, sehingga menghancurkan segmen terbesar dari sistem perbankan.

Lembaga penjamin simpanan dapat berfungsi untuk mengatur keamanan dan kesehatan bank secara umum. Di samping itu, Lembaga Penjamin Simpanan juga dapat berfungsi sebagai pengawas yang dilakukan dengan cara memantau neraca, praktik pemberian pinjaman dan strategi investasi dengan maksud untuk melihat tanda-tanda *financial distress* yang mengarah kepada kebangkrutan bank. Oleh sebab itulah keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan sebagai bagian dari sistem perbankan menjadi penting guna mencegah kepanikan nasabah dengan jalan meyakinkan nasabah tentang keamanan simpanan, sekalipun kondisi keuangan bank memburuk.

Dimensi lain dari pentingnya peran Lembaga Penjamin Simpanan dalam sistem perbankan didasarkan pada beberapa pertimbangan:²⁰²

1. Dalam pertumbuhan perekonomian suatu negara, peranan sektor finansial yang stabil sangat penting dan inti kestabilan sektor finansial adalah stabilitas sistem perbankan domestik. Peranan penting sektor perbankan itu dapat dilihat dalam aspek sistem pembayaran yang memungkinkan terjadinya transaksi

²⁰² *Ibid.*, hlm. 94.

perdagangan. Di samping itu, bank melakukan penghimpunan dana secara lebih efisien dan untuk seterusnya disalurkan kepada masyarakat. Sebaliknya, dana masyarakat yang disimpan di bank sangat menentukan eksistensi dan keuntungan suatu bank.

2. Untuk mencegah terjadinya erosi kepercayaan masyarakat terhadap bank yang dapat mengakibatkan terjadinya *rush* yang sudah tentu dapat membahayakan bank secara individual dan sistem perbankan secara keseluruhan.
3. Dalam era globalisasi dengan kemajuan teknologi informasi dan computer telah mengakibatkan terjadinya *global market* pada sektor keuangan. Dalam *global market* dana bebas bergerak dari satu negara ke negara lain. Kalau pemilik dana kurang percaya pada sistem perbankan nasional, maka ia dapat menanamkan dananya di luar negeri (*capital flight*) yang dapat mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya kekuatan yang produktif dari suatu negara.

Melihat pengalaman Amerika Serikat, pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan yang dilakukan telah berhasil mencapai tujuan utama dari reformasi perbankan untuk paling tidak selama satu abad, yaitu guna mencegah terjadinya *banking panic*. Dengan adanya skim penjamin simpanan, pengumuman informasi negatif mengenai bank tertentu, misalnya tidak berpengaruh terhadap bank lain, sehingga tidak menyebabkan terjadinya kekacauan umum karena pasar telah mampu membedakan masalah keuangan yang dialami oleh perusahaan tertentu dan akibatnya kepada individual bank tersebut maupun terhadap industri bank secara keseluruhan. Keberadaan penjamin simpanan juga sebagai upaya mempermudah penyelesaian bank bermasalah, misalnya akibat pencabutan izin usaha suatu bank, sehingga dampak merosotnya kepercayaan nasabah yang pada gilirannya dapat menimbulkan *bank panic* dapat dicegah sesegera mungkin.

Alasan dan kondisi di ataslah yang menjadi latar belakang didirikannya Lembaga Penjamin Simpanan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan. Terkait dengan manfaat dan tantangan Lembaga Penjamin Simpanan, sistem perlindungan nasabah, banyak

menghasilkan manfaat meski juga mengandung kelemahan, seperti timbulnya kemunduran dalam disiplin pasar (*moral hazard*). Untuk itu, pengawasan dan pengaturan yang efektif merupakan elemen penting dari *financial system safety net* dalam mengendalikan masalah *moral hazard*. Secara empiris, hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Demirguc-Kunt dan Detragiarche (antara tahun 1980-1997) dengan *sample* 61 negara berkembang (*emerging*) dan maju. Dalam temuannya terlihat bahwa ketiadaan sistem peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*) dan pengawasan yang efektif meningkatkan krisis perbankan, apalagi dengan adanya sistem penjaminan nasabah seperti skim asuransi simpanan.²⁰³

Pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan dapat menimbulkan *moral hazard*, sehingga harus dilakukan dengan tepat dan hati-hati. Lembaga Penjamin Simpanan bukanlah *panacea*, tetapi tidak juga ada pilihan lain yang dapat menyediakan *panacea*. Singkat kata, Lembaga Penjamin Simpanan merupakan sesuatu yang diperlukan tetapi tidak cukup (*necessary but not enough*) dalam memecahkan persoalan-persoalan perbankan. Pengawas bank harus berani bertindak tegas terhadap pengurus bank yang mengelola banknya secara sembrono. *Fit and Proper test* terhadap pengurus dan eksekutif bank juga harus dilakukan dengan ketat agar mencegah masuknya individu yang tidak bermutu ke dalam industri perbankan.

Mungkin, tindakan tegas yang diambil oleh otoritas perbankan terhadap Bank Dagang Bali dan Bank Asiatic serta Bank Global beberapa waktu lalu dapat dijadikan modal dalam menciptakan pengawas bank yang kondusif. Ketegasan

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 98.

tindakan otoritas perbankan sangat dibutuhkan karena apabila dilihat dari krisis yang lalu, penyebab utama kegagalan perbankan Indonesia adalah karena kelalaian, penipuan, dan penggelapan oleh pengurus bank yang nasabah sangat sulit untuk mendeteksinya (*market discipline*). Fred galves mengatakan: *The best way to rob a bank is to own one*. Hal ini dapat dilihat dari praktik perbankan Indonesia dengan besarnya kredit yang disalurkan kepada kelompok usahanya sendiri. Pemberian kredit kepada kelompok usaha sendiri tersebut sering kali tidak diiringi dengan penyediaan jaminan yang memadai.²⁰⁴

Di Amerika Serikat pemberian kredit yang tidak dijamin secara cukup dikategorikan sebagai penipuan. Pengawasan dan pengaturan adalah instrument penting untuk menekan bank dalam pengambilan risiko, bila hal ini tidak dijalankan sebagaimana mestinya akan dapat mengancam stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan. Dengan demikian, maka sistem perlindungan nasabah (*deposit protection system*) seperti Lembaga Penjamin Simpanan yang dilengkapi dengan peraturan dan pengawasan efektif dapat mengurangi risiko sistemik meskipun tidak dapat menghilangkannya sama sekali. Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan dapat lebih berhasil apabila sistem perbankan berjalan baik. Kehadiran Lembaga Penjamin Simpanan yang efektif dapat memberikan kontribusi terhadap stabilitas sistem keuangan suatu negara, terlebih bila sistem yang ada merupakan bagian dari suatu Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang disusun secara baik.²⁰⁵

Terbentuknya lembaga penjamin simpanan diharapkan menimbulkan budaya hukum yang semakin baik. Menurut penulis adanya peningkatan budaya

²⁰⁴ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Lembaga Penjamin Simpanan... Op. Cit.*, hlm. 92.

²⁰⁵ *Ibid.*, hlm 95.

hukum dilihat dari pola perilaku individu sebagai anggota masyarakat yang memperlihatkan orientasi kehidupan hukum masyarakat. Penjaminan simpanan hendaknya menghindarkan terjadinya *moral hazard* dan meningkatkan kepercayaan, ketaatan dan ketergantungan masyarakat terhadap sistem hukum perbankan yang memberikan arti bahwa keberhasilan LPS juga ditentukan oleh budaya hukum masyarakat Indonesia.

Sebagai perbandingan sistem penjaminan simpanan dana nasabah bank di Indonesia yang diselenggarakan oleh LPS, berikut diuraikan sistem asuransi simpanan yang diterapkan di Amerika Serikat oleh FDIC. Sistem asuransi simpanan yang diterapkan Amerika Serikat merupakan sistem tertua di dunia. Sistem ini telah terbukti berhasil dalam pengembalian kepercayaan masyarakat pada sistem perbankan. Selama tiga generasi selanjutnya, sistem ini telah melaksanakan tugasnya dalam membantu mencegah bank bermasalah menjadi *bank panic*. Pada tahun 1980an, ketika ratusan bank dan thrifts bangkrut, asuransi simpanan telah bertindak sebagai jangkar kepercayaan publik pada sistem perbankan. Amerika Serikat menggunakan sistem perlindungan langsung melalui skim asuransi simpanan yang diselenggarakan oleh *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), suatu lembaga yang berfungsi mengganti dana yang disimpan oleh nasabah pada bank yang dilikuidasi. Hal ini dilakukan sebagai salah satu jawaban terhadap krisis perbankan yang melanda Negara tersebut pada tahun 1930an.²⁰⁶

FDIC didirikan dengan tujuan:

- 1) Menghentikan kontraksi lebih dalam pada sistem perbankan;

²⁰⁶ Diana Ria Winanti Napitupulu, *Op. Cit.*, hlm 32.

- 2) Mengaktifkan kembali pemberian kredit oleh perbankan; dan
- 3) Melindungi bank-bank kecil.

Pada awalnya, pertanggungan dana nasabah maksimal US\$ 2.500 per rekening. Pada tahun 1934 pertanggungan tersebut dinaikkan menjadi US\$ 5.000, kemudian menjadi US\$ 10.000 pada tahun 1950, US\$ 15.000 pada tahun 1966, US\$ 20.000 pada tahun 1969, US\$ 40.000 pada tahun 1974 dan belakangan menjadi US\$ 100.000 pada tahun 1980. Walaupun orang dapat mempertanyakan hubungan sebab akibat antara pendirian dengan aktivitas- aktivitas FDIC di satu sisi, dan penurunan pada jumlah kegagalan bank di lain sisi, namun kegagalan bank telah berkurang secara radikal sejak didirikannya FDIC pada tahun 1933. FDIC tidak hanya dilibatkan untuk mengganti uang pemilik simpanan atas hilangnya simpanan melainkan juga berusaha untuk meminimalisir kegagalan bank.²⁰⁷

Sebelum depresi ekonomi 1930 terjadi di Amerika Serikat, sejumlah 1.492 bank mengalami kegagalan pada tahun 1928/1929, diikuti sejumlah penutupan bank lainnya sampai tahun 1933. Dari semua penutupan bank ini, penyebab bank-bank tersebut ditutup secara umum adalah masalah-masalah di tingkat mikro, mencakup pembiayaan spekulatif pada real estate dan saham, pinjaman pada grup sendiri, ketidak mampuan manajemen, pemberian kredit yang sembrono, manajemen yang buruk dan kerakusan.²⁰⁸

Dengan memberikan jaminan kepada nasabah penyimpan melalui FDIC, maka dapat dicegah timbulnya *bank panic*, sehingga dapat menghentikan efek domino yang pada saat itu melanda perbankan Amerika Serikat. Penerapan skim

²⁰⁷ Hendy Herijanto, *Op Cit*, , hlm. 144.

²⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 144.

asuransi oleh Amerika Serikat pada dasarnya telah berhasil mengurangi jumlah bank yang bangkrut. Saat ini, setiap simpanan nasabah sampai dengan jumlah USD 100.000 wajib diasuransikan kepada FDIC.

Dalam *FDIC Improvement Act*, FDIC hanya diperbolehkan mengalihkan maksimal sebesar 10 % (sepuluh persen) dari seluruh *eksposure* yang dimiliki kepada pasar. Pembatasan tersebut didasari pertimbangan bahwa pengalihan risiko tersebut akan menimbulkan moral hazard bagi FDIC karena selain menjadi penjamin simpanan, FDIC juga merupakan pengawas bank.²⁰⁹

FDIC yang didirikan dengan *Banking Act of 1933* sebagai jawaban terhadap meluasnya kegagalan bank selama tiga tahun di Amerika Serikat. Pada waktu itu, masyarakat Amerika Serikat yang khawatir akan simpanannya di bank menarik dananya untuk di simpan dalam bentuk uang tunai (*hoarding*). Pada periode 1930 hingga 1932 sekitar 5.100 bank mengalami kebangkrutan. Banyaknya bank yang bangkrut mengakibatkan kerugian dalam penyimpanan dana, pemegang saham dan dunia usaha. Fenomena ini disebut *banking panic*.

Peranan penting yang telah dimainkan oleh FDIC adalah kemampuannya dalam mengatasi *banking panic*, yakni pencegahan "penyerbuan Bank" (*bank run*) dengan memberikan keyakinan dan jaminan kepada penyimpan dana bahwa simpanannya pasti akan kembali. Peran FDIC kemudian berkembang bukan saja sebagai lembaga penjamin simpanan, tetapi juga merupakan lembaga yang mengatur dan memeriksa bank yang berada dibawah yurisdiksinya. FDIC dipimpin

²⁰⁹ Adrian Sutedi, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 2.

oleh suatu Dewan yang terdiri dari tiga orang yang salah satu diantaranya berasal dari the *Comptroller of the currency*.²¹⁰

Apabila suatu bank yang bangkrut, FDIC ditunjuk sebagai curator (*receiver*) dan memiliki beberapa pilihan dalam menangani bank tersebut. FDIC dapat melakukan likuidasi, menjual sebagian atau seluruh bank kepada bank lain, mengatur merger atau dalam beberapa kasus memberikan bantuan agar bank dapat tetap hidup. Jumlah bank yang bangkrut antara tahun 1930-1933 lebih 9.000 atau rata-rata 2.200 pertahun yang merupakan 40% dari jumlah seluruh bank dan kerugian yang ditanggung nasabah berjumlah US \$1,3 milyar. Pada periode 1934-1942 jumlah bank yang ditutup turun menjadi rata-rata 54 Bank per tahun.

FDIC juga dapat mendirikan suatu *bridge bank* yang beroperasi dibawah pengawasan federal dalam hal bank terlalu besar untuk dibereskan secara cepat. FDIC dapat melakukan pengawasan terhadap bank bermasalah dan memiliki kewenangan menyatakan bahwa suatu bank berada dalam keadaan *default*. Kewenangan FDIC dalam melakukan penyelamatan bank dalam rangka melindungi kepentingan nasabah pada prinsipnya ada tiga, yaitu:²¹¹

- a. Mengizinkan bank untuk menghentikan kegiatan usahanya dan membayar seluruh simpanan yang diasuransikan
- b. Menyediakan bantuan langsung pada bank untuk mencegah kejatuhannya.
- c. Membantu bank atau lembaga lain untuk mengambil alih bank yang insolven atau menghentikan kegiatan usahanya.

²¹⁰ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan ... Op. Cit.*, hlm. 178.

²¹¹ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan ... Op. Cit.*, hlm. 182. Arief Wibisono pada Referensi Risiko Sistemik Perbankan, Nugrohon Agung Wijoyo, UI-Press, Jakarta, 2015, mengatakan pemberian kewenangan yang diberikan kepada FDIC untuk membentuk *bridge bank* dituangkan dalam *Competitive Equity Banking Act (CEBA)* tahun 1987 yang diterbitkan 10 agustus 1987. Bridge bank merupakan bank nasional (federal) yang diberikan izin oleh lembaga yang menerbitkan izin di Amerika serikat yaitu *Office of the Comptroller (OCC)* dan dibentuk oleh FDIC untuk mengambil alih dan memastikan pelayanan bank dari suatu bank yang gagal. Bank tersebut didesain untuk menjadi jembatan atau antara untuk menutup gap antara kegagalan suatu bank sampai dengan waktu FDIC dapat melaksanakan akuisisi yang memadai oleh pihak ketiga.

Bank atau lembaga yang mengambil alih bank insolven atau dihentikan kegiatan usahanya dapat dilakukan dengan cara merger atau mengakuisisi bank yang bermasalah adalah bank yang sehat. FDIC juga harus mengadakan *cost test* untuk membuktikan bahwa tindakan FDIC ini lebih murah dibandingkan dengan tindakan *paying off*. Penggunaan kewenangan inipun merupakan kewenangan tunggal FDIC berdasarkan syarat-syarat yang ditetapkan.

Dalam hal terjadi penutupan bank, FDIC membayar seluruh dana nasabah penyimpan yang diasuransikan. Nasabah penyimpan yang dijamin mendapat prioritas untuk segera menerima pengembalian simpanannya dalam waktu beberapa hari, dan bank yang diletakkan dibawah pengampunan FDIC. Sejak tahun 1960, FDIC menangani bank bermasalah dengan cara menjual sebagian atau seluruh aset bank tersebut melalui *purchase and assumption (P&A) transactions*. Melalui transaksi ini, FDIC menjual aset bank bermasalah kepada suatu bank yang sehat dan bank pembeli simpanan tersebut mengambil alih kewajiban bank bermasalah tersebut. P&A tergolong jenis transaksi yang signifikan karena secara umum melindungi seluruh nasabah penyimpan dari kerugian baik nasabah yang dijamin asuransi maupun yang tidak.

Perlindungan yang demikian tersebut dapat terlaksana karena seluruh kewajiban institusi bermasalah diambil oleh lembaga lain dengan bantuan FDIC. Keputusan tentang jenis penyelesaian apa yang akan dipergunakan untuk menyelesaikan bank bermasalah bergantung pada pertimbangan biaya (*cost test*) yang dilakukan oleh FDIC. FDIC akan menggunakan metode P&A apabila hal tersebut merupakan cara yang termurah dibandingkan dengan likuidasi. Namun

demikian FDIC dapat menghindari *test cost* apabila hal tersebut dilakukan untuk melindungi seluruh pemegang kewajiban bank yang merupakan suatu hal penting dalam memberikan pelayanan masyarakat. P&A merupakan kebijakan favorit FDIC dan digunakan dalam menyelesaikan 73,5% dari 1.617 kebangkrutan bank selama periode 1980-1994. Bagi FDIC, P&A sangat menguntungkan karena hanya menggunakan uang tunai yang sedikit dari dana asuransi dibandingkan dengan kebutuhan membayar seluruh tagihan nasabah yang dijamin. Dalam menjalankan tugasnya FDIC memiliki kewenangan dan kekuasaan tertentu terutama dalam menagih piutang bank yang diambil alih atau dibawah kewenangan FDIC.²¹²

Dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa kepercayaan masyarakat merupakan jiwa industri perbankan. Sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana, telah menjadikan bank tergantung kepada kesediaan masyarakat menempatkan dana di bank sehingga dapat digunakan oleh bank untuk membiayai kegiatan produktif. Menipisnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan telah menimbulkan masalah signifikan, tidak saja terhadap industri perbankan itu sendiri tetapi juga terhadap perekonomian secara luas yang menyebabkan timbulnya kerugian dan kemudian diikuti dengan munculnya gejala sosial dan politik yang harus dibayar mahal. Kehadiran lembaga penjamin simpanan tentunya harus disambut dengan baik dan diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan yang gilirannya akan menciptakan industri perbankan yang kokoh.

²¹² *Ibid.*, hlm. 37.

3. Skema Penjaminan Simpanan (*Deposit Insurance Scheme*)

a. Kepesertaan

Setiap bank yang melakukan kegiatan usaha di wilayah negara Indonesia menurut undang-undang ini wajib menjadi peserta skema penjaminan, sebagaimana diamanatkan pada Pasal 8 Undang- Undang LPS. Kewajiban untuk mengikuti skema penjaminan berlaku pula bagi kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri yang melakukan kegiatan perbankan dalam wilayah Republik Indonesia. Sedangkan kantor cabang dari bank yang berkedudukan di Indonesia yang melakukan kegiatan perbankan di luar wilayah Republik Indonesia tidak termasuk dalam skema penjaminan.

Bank sebagai peserta penjaminan diwajibkan:

- 1) Menyerahkan dokumen salinan mengenai anggaran dasar dan/atau akta pendirian; perizinan bank, tingkat kesehatan bank:
- 2) Surat pernyataan direksi dan komisaris dan pemegang saham bank yang memuat:
 - a) Komitmen dan kesediaan direksi, komisaris dan pemegang saham bank untuk memenuhi seluruh ketentuan yang ditetapkan LPS;
 - b) Kesediaan untuk bertanggung jawab secara pribadi atas kelalaian dan/atau perbuatan yang melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian atau membahayakan kelangsungan usaha bank;
 - c) Kesediaan untuk melepaskan dan menyerahkan kepada LPS segala hak, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan apabila bank menjadi bank gagal dan diputuskan untuk diselamatkan atau dilikuidasi.

- 3) Membayar kontribusi kepesertaan sebesar 0,1% dari modal sendiri (ekuitas) bank pada akhir tahun fiskal sebelumnya atau dari modal disetor bagi bank baru;
- 4) Membayar premi penjaminan;
- 5) Menyampaikan laporan secara berkala dalam format yang ditentukan;
- 6) Memberikan data, informasi, dan dokumen yang dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan penjaminan; dan
- 7) Menempatkan bukti kepesertaan atau salinannya di kantor bank atau tempat lainnya sehingga dapat diketahui dengan mudah oleh masyarakat.

Kepesertaan dalam penjaminan simpanan dapat bersifat wajib (*mandatory*). Penetapan sifat kepesertaan tersebut mempertimbangkan banyak hal, antara lain; struktur kelembagaan pada industri perbankan, efektifitas pengaturan dan pengawasan, tingkat persaingan, diversifikasi risiko, potensi efek berantai, ketentuan hukum yang membatasi lingkup penjaminan, serta pola perilaku nasabah. Di atas itu semua, penetapan sifat kepesertaan harus sesuai pula dengan tujuan kebijakan publik yang telah ditetapkan.²¹³

Setiap negara mempunyai struktur industri dan sistem keuangan yang berbeda, sehingga masing- masing negara memiliki pertimbangan dalam menentukan sifat kepesertaan terhadap kelompok bank tertentu. Efektifitas

²¹³ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 38. Selanjutnya Hari Prasetya menguraikan kepesertaan yang bersifat wajib tersebut dengan mempertimbangkan alasan- alasan : (a) menghindari terjadinya *adverse selection* berupa kecenderungan hanya bank tidak sehat yang menjadi peserta penjaminan;(b) manfaat penjaminan simpanan meliputi semua bank dengan terciptanya sistem perbankan yang lebih sehat dan stabil; (c) mencegah sekelompok bank mempunyai keunggulan kompetitif tidak membayar premi penjaminan (*competitive pricing*); dan (d) menciptakan persaingan yang lebih fair (*level playing field*)

pengaturan dan pengawasan perbankan menjadi prasyarat utama agar sistem penjaminan simpanan nasabah bank dapat berkesinambungan. Setiap kelompok bank mempunyai risiko dan tingkat kegagalan yang berbeda pula. Oleh karena itu penetapan sifat kepesertaan atas kelompok bank tertentu harus dilakukan dengan mempertimbangkan diversifikasi risiko yang akan dihadapi oleh penjamin simpanan.²¹⁴

Walaupun kepesertaan / keanggotaan bank pada lembaga penjamin simpanan dapat bersifat sukarela atau bersifat wajib, namun kecendrungan adalah sebagian besar negara yaitu 81 % (delapan puluh satu persen) dari 68 (enam puluh delapan) negara yang memiliki asuransi simpanan mewajibkan bank menjadi anggota. Ketentuan bagi bank umum di Indonesia menjadi anggota/ peserta LPS adalah untuk mengurangi *adverse selection*, yang dalam hal ini hanya bank yang lemah mau menjadi anggota. Secara khusus penjamin tidak membolehkan anggotanya untuk keluar dari keanggotaan. Meskipun sistem keanggotaan wajib menimbulkan subsidi silang dari bank yang kuat kepada bank yang lemah, namun seluruh bank menikmati keuntungan dengan adanya stabilitas industri perbankan. Untuk itu bank yang kuat harus diwajibkan membayar stabilitas yang dinikmatinya tersebut.²¹⁵

b. Jenis dan Jumlah Simpanan yang Dijamin

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 227.

Jenis simpanan yang dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan sesuai Pasal 10 Undang-Undang LPS adalah berbentuk giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.

Menurut Pasal 11 Undang-Undang LPS:

- 1) Nilai simpanan yang dijamin setiap nasabah pada satu bank maksimal Rp100.000.000.
- 2) Nilai simpanan yang dijamin dapat diubah apabila dipenuhi salah satu atau lebih kriteria sebagai berikut:
 - a) Terjadi penarikan dana perbankan dalam jumlah besar-besaran;
 - b) Terjadi inflasi yang cukup besar dalam beberapa tahun; atau
 - c) Jumlah nasabah yang dijamin seluruh simpanannya menjadi kurang dari 90% dari jumlah nasabah penyimpan seluruh kantor bank.
- 3) Perubahan besaran nilai simpanan yang dijamin sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dikonsultasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 4) Hasil konsultasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah penyimpan pada satu bank sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diatur dengan Peraturan LPS.

Jenis- jenis simpanan yang dijamin selain dari semua jenis simpanan termasuk giro, deposito, dan tabungan dalam mata uang rupiah, juga adalah pokok dan bunga. Bunga yang dijamin dihitung berdasarkan yang tercatat pada pembukuan pada tanggal dilakukannya penutupan bank. Nasabah penyimpan pada bank bermasalah biasanya menerima bunga yang lebih tinggi. Lembaga penjaminan simpanan tidak berkewajiban membayar bunga tinggi tersebut terhitung sejak bank diserahkan kepadanya. Perlu pula dipertimbangkan untuk menetapkan batasan (*cap*) pada suku bunga simpanan dari bank yang bangkrut.²¹⁶

²¹⁶ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan... Op. Cit.*, hlm. 342.

Simpanan dalam valuta asing sebaiknya juga dijamin. Hal tersebut untuk menghindari terjadinya *capital flight* atau *flight to quality*. Namun demikian, dengan menjamin simpanan dalam valuta asing, lembaga penjamin simpanan akan menghadapi risiko nilai tukar. Untuk itu dapat ditentukan bahwa pembayaran klaim dilakukan dalam mata uang rupiah berdasarkan nilai tukar pada saat bank diserahkan kepada lembaga penjamin simpanan.²¹⁷

Keputusan untuk menjamin atau tidak menjaminsiimpanan dalam valuta asing selain didasarkan pada tujuan kebijakan publik juga dengan mempertimbangkan peran valuta asing dalam transaksi dan perekonomian di masing-masing negara. Peran tersebut antara lain dapat dilihat dari proporsi transaksi dalam valuta asing, serta jumlah simpanan dalam valuta asing dibandingkan dengan jumlah seluruh simpanan pada perbankan. Apabila transaksi dalam valuta asing dan/atau simpanan dalam valuta asing pada perbankan memiliki porsi yang cukup signifikan, maka penjaminan dapat meliputi simpanan dalam valuta asing.²¹⁸

c. Premi Penjaminan dan Pembayaran Klaim.

Bank-bank yang menjadi peserta skema penjaminan diwajibkan membayar premi penjaminan sesuai amanat Pasal 9 yaitu untuk setiap periode

²¹⁷ *Ibid.*,

²¹⁸ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 49. Pertimbangan lain yang perlu dilihat jika penjaminan meliputi valuta asing menurut Hari Prasetya bahwa penjaminan simpanan dalam valuta asing dapat berimplikasi pada kebijakan moneter. Dalam kondisi mata uang lokal menghadapi tekanan melemah, adanya penjaminan simpanan valuta asing akan mendorong nasabah penyimpan untuk mengubah simpanannya dari mata uang lokal menjadi simpanan dalam valuta asing. Dengan perubahan tersebut selain simpanan tetap dijamin juga berharap mendapat keuntungan dari pergerakan nilai tukar. Apabila perubahan tersebut dilakukan secara masif, hal tersebut akan menyulitkan upaya bank sentral dalam melakukan pemulihan atau stabilitas nilai tukar dan dapat pula menyebabkan permasalahan bagi bank.

tertentu sebesar 0,1% (satu basis point) dari rata-rata saldo bulanan total simpanan dalam setiap periode. Perhitungan jumlah premi dilakukan sendiri oleh bank. Namun dapat diverifikasi oleh LPS melalui pemeriksaan dokumen, pemanggilan pejabat bank yang bersangkutan, dan atau pemeriksaan langsung pada bank. Pemeriksaan langsung tersebut dilakukan oleh otoritas Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) atas permintaan LPS. Selanjutnya, tingkat premi yang telah ditetapkan tersebut dapat diubah, setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, apabila dipenuhi sekurang-kurangnya satu kriteria berikut:

- 1) Terjadi perubahan nilai simpanan yang dijamin (RP 100 juta) untuk setiap nasabah pada satu bank;
- 2) Akumulasi cadangan penjaminan telah melampaui tingkat sasaran sebesar 2,5% dari total simpanan setiap bank;
- 3) Terjadi perubahan tingkat risiko kegagalan (*exposure*) pada industri perbankan;

Penetapan tingkat premi sebesar 0.1% seperti dijelaskan di atas pada dasarnya dapat diubah dan disesuaikan berdasarkan skala risiko kegagalan bank. Sehingga besaran premi berbeda antara bank satu dengan bank lainnya. Namun dalam hal tingkat premi ditetapkan berbeda antara satu bank dan bank yang lain, maka perbedaan tingkat premi yang terendah dan yang tertinggi tidak melebihi 0,5% atau lima basis poin. Misalnya, tingkat premi untuk kelompok bank dengan skala risiko kegagalan terendah adalah 0,1% maka tingkat premi untuk kelompok bank dengan skala risiko kegagalan tinggi tidak

dapat melebihi 0,6%. Premi penjaminan dibayarkan sebanyak dua kali setahun yaitu masing-masing periode 1 Januari sampai dengan 30 Juni dan 1 Juli sampai dengan 31 Desember. Pembayaran premi untuk tiap periode tersebut dilakukan selambat-lambatnya masing-masing pada tanggal 31 Januari dan 31 Juli.²¹⁹

LPS menurut undang-undang wajib membyar klaim penjaminan kepada nasabah penyimpan dari bank yang dicabut izin usahanya selambat-lambatnya 5 hari kerja terhitung sejak verifikasi dimulai. Jumlah simpanan yang layak dibayar tersebut ditentukan setelah dilakukan rekonsiliasi dan verifikasi selambat-lambatnya 90 hari kerja terhitung sejak izin usaha dicabut. Pengumuman tanggal dimulainya pembayaran klaim penjaminan dilakukan oleh LPS pada sekurang-kurangnya 2 surat kabar harian. Jangka waktu pengajuan klaim penjaminan oleh nasabah penyimpan kepada LPS adalah 5 tahun sejak izin usaha bank dicabut.

Pembayaran klaim penjaminan dapat dilakukan secara tunai dan/atau dengan alat pembayaran lain dalam mata uang rupiah. Selanjutnya dalam hal nasabah penyimpan pada saat yang bersamaan memiliki kewajiban kepada bank, maka klaim penjaminan dilakukan setelah kewajiban nasabah penyimpan kepada bank terlebih dahulu dipertitungkan. Misalnya, nasabah penyimpan memiliki simpanan Rp300 juta dan kewajiban kepada bank Rp75 juta. Simpanan nasabah yang dijamin adalah Rp100 juta. Namun karena

²¹⁹ Gillian Garcia, *Op Cit*, hlm. 20.

nasabah penyimpan memiliki kewajiban pada bank sebesar Rp75 juta, klaim penjaminan yang dibayarkan adalah Rp25 juta.

Klaim penjaminan dinyatakan tidak layak dibayar apabila berdasarkan hasil rekonsiliasi dan/atau verifikasi:

- 1) Data simpanan nasabah tidak tercatat pada bank;
- 2) Nasabah penyimpan merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar; dan/atau
- 3) Nasabah penyimpan merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat.

Besarnya premi penjaminan yang diperlukan untuk mempertahankan bank yang sehat akan tergantung kepada kondisi sistem perbankan saat tersebut dan prospeknya di masa depan. Premi yang dibebankan pada tahun 1999 berkisar pada 0% (nol persen) untuk bank-bank yang paling kuat di Amerika Serikat, hingga rendah sebesar 0,005 % di Bangladesh, dan yang tinggi sebesar 2% (dua persen) di Venezuela. Tanpa pengetahuan yang terperinci tentang sistem perbankan di setiap negara dan lembaga penjaminan simpanan, sulit untuk menilai apakah premi yang dibebankan cukup untuk melindungi atau akumulasi dana cukup untuk bertahan pada krisis perbankan selanjutnya.²²⁰

²²⁰ Gillian Garcia, *Deposit Insurance, A Survey of Actual and Best Practices*, IMF Working Paper, Authorized for Distribution by Charles Ennoch, Monetary and Exchange Affairs Department, April 1999, hlm. 20.

4. Hubungan dengan Lembaga Lain.

Pelaksanaan tugas LPS juga dapat bekerjasama dengan organisasi atau lembaga dalam negeri dan luar negeri, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 90 Undang-Undang LPS. LPS dapat bertindak sebagai anggota dari organisasi atau lembaga internasional mewakili negara Republik Indonesia apabila terdapat ketentuan bahwa anggota dari organisasi atau lembaga internasional tersebut mengharuskan atas nama negara. Pada penjelasan Pasal 90 dikatakan kerjasama dengan organisasi atau lembaga dalam negeri dilakukan LPS antara lain dengan instansi pemerintah yang berwenang atau pihak lain yang diperlukan guna memperoleh keterangan dari pihak yang terlibat atau patut diduga terlibat atau mengetahui kegiatan yang merugikan bank.

LPS dalam melaksanakan tugas juga terkait dengan BI sebagai otoritas moneter dan OJK sebagai pengatur dan pengawas perbankan, terutama dalam tukar menukar data dan informasi mengenai kondisi perbankan, perekonomian, serta koordinasi dalam pelaksanaan resolusi bank gagal. Penempatan pejabat Kementerian Keuangan, BI, dan OJK sebagai anggota *Ex-officio* Dewan Komisiner LPS diharapkan dapat meningkatkan kerja sama otoritas dalam kerangka jaring pengaman sistem keuangan.²²¹

Hubungan kerjasama internasional juga dilakukan oleh LPS dengan mengikuti berbagai kegiatan yang diselenggarakan oleh *International Association of Deposit Insurers (IADI)*. LPS dipercaya oleh IADI sebagai tuan rumah *6th Asia Regional Committee (ARC) Annual Meeting and International Conference* yang

²²¹ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 256.

diselenggarakan di Bali pada akhir Maret 2008. Kegiatan tersebut dihadiri oleh penjamin simpanan luar negeri. LPS juga turut berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh IADI maupun penjamin simpanan negara lain.²²²

5. Visi dan Misi Lembaga Penjamin Simpanan

Dalam rangka melaksanakan fungsi dan tugas LPS, Dewan Komisiner menetapkan visi, yakni: "Menjadi lembaga penjamin simpanan yang dipercaya dalam memelihara stabilitas sistem perbankan nasional".

Untuk mencapai visi tersebut, ditetapkan 3 misi LPS, yakni: mewujudkan program penjaminan yang efektif; melakukan resolusi bank dengan efektif dan efisien; dan membangun organisasi yang efektif berbasis kompetensi, teknologi informasi yang andal dan manajemen risiko yang komprehensif.

Dalam rangka mewujudkan Visi dan Misi tersebut, LPS berupaya menggerakkan secara optimal segala sumber daya yang dimilikinya. Untuk memberi rambu-rambu dan pegangan dalam melaksanakan visi dan misi tersebut, ditetapkan nilai-nilai LPS yang harus dijunjung tinggi oleh setiap insan LPS. Nilai-nilai LPS diwujudkan dalam slogan "Prioritas LPS" sebagai berikut:

Nilai-Nilai LPS:²²³

²²² *Ibid.*, hlm 231.

²²³ Jonker Sihombing, *Op. Cit.*, hlm. 49.

- a. Profesionalisme: Menyelesaikan pekerjaan dengan hasil terbaik dan tuntas, senantiasa meningkatkan kompetensi dibidangnya; dan bertanggung jawab atas setiap tindakan dan risiko
- b. Integritas: Berprilaku dan berteindak sesuai dengan nilai-nilai, serta memegang teguh standard dan kode etik.
- c. Layanan Prima: Memberi layanan secara cepat dan akurat, memenuhi harapan dan kebutuhan pemangku kepentingan.
- d. Proaktif: Tanggap terhadap setiap dinamika perubahan dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip yang berlaku.
- e. Sinergi: Bekerjasama dilandasi dengan sikap saling memahami, menghargai dan mempercayai untuk mencapai kepentingan bersama.

Nilai- nilai yang dianut oleh LPS, yang ditetapkan sebagai pegangan bagi segenap jajaran LPS merupakan prinsip-prinsip *good corporate governance*, yang antara lain mengacu kepada *Organization for Economic Cooperation & Development (OECD) Principles of Corporate Governance*. Pada dasarnya sebuah *good corporate governance* mengandung prinsip-prinsip *transparency, fairness, responsibility, dan accountability*. Apabila dilihat ketentuan yang tercantum pada Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang 24 Tahun 2004 menyebutkan bahwa LPS adalah lembaga yang independen, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas-tugas dan wewenangnya. Dengan diarahkannya LPS menjadi lembaga yang independen, transparan, dan akuntabel menurut Undang-Undang tersebut memiliki makna bahwa lembaga tersebut harus selalu mengacu pada prinsip *good corporate governance*.²²⁴

Penulis meninjau pembentukan LPS ditinjau dari Teori Kewenangan. Wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechts macht*), dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²²⁵ LPS mempunyai

²²⁴ *Ibid*, hlm. 51.

²²⁵ Ridwan. HR, *Op. Cit*, hlm 75.

wewenang dalam pelaksanaan resolusi Bank Gagal dan kewenangan dalam rangka perumusan dan penetapan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan. LPS memiliki legitimasi, sebagaimana yang dianut pada Teori Kewenangan, penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Legitimasi LPS diberikan oleh Undang - Undang nomor 24 Tahun 2004 tentang LPS.

LPS sebagai sebuah organ, merupakan badan hukum sebagai suatu organisme yang riil, yang hidup dan bekerja. Sesuai dengan Teori Organ, badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak, tetapi benar-benar ada. Pada Undang-Undang LPS dikatakan, LPS adalah badan hukum yang independen, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

BAB III
PENGATURAN PENETAPAN BANK GAGAL DALAM SISTEM
PERBANKAN.

A. Pengaturan Bank Gagal

Berakhirnya tugas BPPN dan dibubarkan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 15 Tahun 2004 tentang pengakhiran tugas dan pembubaran Badan Penyehatan Perbankan Nasional, maka perlu diatur tentang tindak lanjut pengawasan dan penetapan status bank dalam Peraturan Bank Indonesia. Peraturan tersebut dikeluarkan sesuai dengan kondisi pengawasan bank yang masih dalam pengawasann Bank Indonesia karena belum terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan.

Menurut Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 6/9/PBI/2004 tentang tindak lanjut pengawasan dan penetapan status bank, Pasal 2 mengatakan bila Bank Indonesia (BI) menilai kondisi suatu bank memiliki potensi kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya, maka bank tersebut ditempatkan dalam pengawasan intensif BI. Bank dalam pengawasan intensif dapat meningkat statusnya menjadi bank dalam pengawasan khusus jika BI menilai bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, sebagaimana diamanatkan pada Pasal 5. Kriteria bagi bank yang dinilai mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya adalah rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) kurang dari 8%, rasio Giro Wajib Minimum (GWM) dalam rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk GWM bank, dengan perkembangan

yang memburuk dalam waktu singkat atau berdasarkan penilaian BI mengalami permasalahan likuiditas yang mendasar.

1. Bank Sistemik

Bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus dan ditengarai berdampak sistemik dilaporkan oleh BI kepada Komite Koordinasi. Amanat ini dijelaskan pada Pasal 10 PBI Nomor 6/9/PBI/2004. Pada penjelasan Pasal 10 dikatakan dampak sistemik adalah skala dan dimensi yang ditimbulkan bank tersebut yang dapat menyebabkan kegagalan sejumlah bank lain. Sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem perbankan dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan. Dalam hal Komite Koordinasi menetapkan bank sebagai Bank Berdampak Sistemik, maka bank dan atau pemegang saham wajib melakukan langkah- langkah yang ditetapkan oleh Komite Koordinasi untuk menangani permasalahan bank dalam jangka waktu yang ditetapkan oleh Komite Koordinasi. Ketentuan tersebut disebutkan dalam Pasal 12 PBI tersebut di atas. BI menetapkan bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 untuk dicabut izin usahanya apabila Komite Koordinasi merekomendasikan pencabutan izin usahanya.

Pada penjelasan Pasal 12 dikatakan tindakan dan jangka waktu yang ditetapkan bagi bank didasarkan pada skala dan dimensi persoalan serta dampak dari permasalahan yang dihadapi bank. Langkah – langkah yang dapat ditetapkan Komite Koordinasi antara lain pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD).

FPD adalah fasilitas pembiayaan dari BI kepada bank bermasalah yang mengalami kesulitan likuiditas tetapi masih memenuhi tingkat solvabilitas yang

ditetapkan oleh BI, serta berdampak sistemik yang pemberiannya didasarkan pada keputusan rapat Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dan pendanaannya menjadi beban pemerintah. Ketentuan tersebut dijelaskan Pasal 1 Ayat (6) Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/1/PBI/2006 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat. Pada Pasal 3 PBI tersebut mengatakan bank yang tidak dapat memperoleh dana untuk mengatasi kesulitan likuiditas dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh FPD dari BI dengan persyaratan: (a) bank mengalami kesulitan likuiditas, (b) bank berdampak sistemik, (c) rasio KPMM paling sedikit 5% dan (d) dijamin dengan agunan.

Setelah lahirnya LPS, maka PBI Nomor 6/9/PBI/2004 tentang tindak lanjut pengawasan dan penetapan status bank dirubah dengan PBI Nomor 7/38/PBI/2005. Perubahan tersebut antara lain dicantumkan dalam Pasal 8A, yaitu BI memberitahukan kepada LPS mengenai bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus. Pemberitahuan kepada LPS disertai keterangan kondisi bank bersangkutan. Pada Pasal 10 diuraikan dalam hal bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus ditengarai berdampak sistemik, selain BI memberitahukan kepada LPS, maka BI juga meminta Komite Koordinasi untuk melaksanakan rapat guna memutuskan bank yang bersangkutan berdampak atau tidak berdampak sistemik oleh Komite Koordinasi.

BI meminta Komite Koordinasi untuk melaksanakan rapat guna memutuskan langkah- langkah penanganan bank dalam pengawasan khusus yang berdampak sistemik, bila bank yang bersangkutan memenuhi kriteria sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 PBI Nomor 7/38/PBI/2005, yaitu jangka waktu

pencapaian rasio KPMM, selambat-lambatnya 6 bulan untuk bank telah terdaftar di pasar modal, selambat- lambatnya 3 bulan untuk bank yang tidak terdaftar di pasar modal atau kantor cabang bank asing jangka waktu tersebut belum terlampaui namun kondisi bank menurun dengan cepat atau jangka waktu tersebut terlampaui, namun rasio KPMM kurang dari 8% dan kondisi bank tidak mengalami perbaikan atau jangka waktu belum terlampaui namun jangka waktu fasilitas pembiayaan darurat yang diterima oleh bank telah jatuh tempo dan tidak dapat dilunasi.

2. Bank Tidak Sistemik

Bagi bank yang tidak termasuk Bank Berdampak Sistemik, maka pada Pasal 13 dikatakan BI mencabut izin usaha bank tersebut apabila memenuhi persyaratan: Jangka waktu belum terlampaui dan kondisi bank menurun sehingga: 1). memiliki rasio kewajiban penyediaan modal minimum kurang dari 2% dan dinilai tidak dapat ditingkatkan menjadi 8% atau 2). memiliki rasio GWM dalam rupiah kurang dari 0% dan tidak dapat diselesaikan sesuai peraturan yang berlaku; atau 3). jangka waktu terlampaui, rasio KPMM kurang dari 8% dan kondisi bank tidak mengalami perbaikan.

Pada Pasal 13 PBI Nomor 7 tersebut, bagi bank dalam pengawasan khusus yang tidak berdampak sistemik, maka BI memberitahukan kepada LPS dan meminta keputusan LPS untuk melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan terhadap bank yang bersangkutan. K /riteria yang harus dipenuhi yaitu: jangka waktu pencapaian rasio KPMM dan atau GWM, selambat – lambatnnya 6 bulan untuk bank yang telah terdaftar di pasar modal, selambat – lambatnnya 3 bulan ubtuk bank yang tidak terdaftar di pasar modal atau kantor cabang bank asing,

belum terlampaui namun kondisi bank menurun sehingga memiliki rasio KPMM kurang dari 2% dan dinilai tidak dapat ditingkatkan menjadi 8% atau memiliki rasio GWM dalam rupiah kurang dari 0% dan tidak dapat diselesaikan sesuai peraturan yang berlaku. Kriteria lain yaitu jangka waktu terlampaui, rasio KPMM kurang dari 8% dan kondisi bank tidak mengalami perbaikan.

PBI Nomor 6/9/PBI/2004 tentang tindak lanjut pengawasan dan penetapan status bank dan PBI yang merubahnya yaitu PBI Nomor 7/38/PbI/2005, pada kedua PBI tersebut tidak ditemukan istilah Bank Gagal. Setelah lahirnya LPS, maka berdasarkan Peraturan LPS (PLPS) Nomor 5/PLPS/2006 tentang penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik, Bank Gagal adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh lembaga pengawas perbankan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Dengan demikian, bank dalam pengawasan khusus sebagaimana yang diatur dalam PBI Nomor 6/9/PBI/2004, apabila tidak dapat disehatkan oleh BI, maka sesuai dengan PLPS Nomor 5 tersebut, bank bersangkutan sudah termasuk kategori Bank Gagal.

Istilah Bank Gagal selanjutnya dapat ditemukan pada PBI Nomor 10/31/PBI/2008 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) Bagi Bank Umum. Pasal 1 angka 3 menyebutkan, Bank Gagal adalah Bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh BI. Selanjutnya pada Pasal 10 ayat (4) menyatakan dalam hal rapat KSSK memutuskan Bank memiliki dampak sistemik namun tidak mengajukan permohonan FPD atau mengajukan permohonan FPD namun

diputuskan bahwa Bank tidak memiliki dampak sistemik , BI menetapkan Bank dimaksud sebagai Bank Gagal.

3. Likuiditas Dan Solvabilitas

Struktur perbankan suatu negara dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu faktor ekonomi dan faktor hukum dan peraturan yang berlaku dalam negara yang bersangkutan. Sistem perbankan merupakan subsistem dari sistem finansial. Setiap negara memiliki keunikan sistem perbankannya, karena sistem itu diatur berdasarkan undang-undang dan peraturan pemerintah setiap negara. Industri perbankan merupakan industri yang paling banyak diatur pemerintah. Hal ini disebabkan oleh peranan perbankan dalam pengendalian moneter dan untuk melindungi dana masyarakat dalam perbankan itu. Memburuknya kondisi perbankan nasional dapat mempersulit perekonomian nasional. Oleh karena itu bank perlu dijaga agar tidak menjadi bank gagal.²²⁶

Bank gagal adalah bank yang mengalami kesulitan likuiditas yaitu kesulitan pendanaan jangka pendek, karena arus dana masuk dan dana keluar yang diperkirakan dapat mengakibatkan saldo negatif dan kesulitan solvabilitas atau permodalan, sehingga tidak dapat memenuhi kewajiban penyediaan modal minimum.²²⁷

²²⁶ Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank ..Op Cit*, hlm. 194.

²²⁷ Ada beberapa pendapat tentang likuiditas, misalnya MC. Kineg Jr Brown dan itowitz mengatakan: *"liquidity is the ability to obtain cash easily and at little cost"*. Edwar W. Rees dan Edward K. Gill mengatakan: *"liquidity is the quality of an asset the makes its easily convertible into cash with little or no risk of lost"*. Sedangkan Rolland I Robinson mengatakan bahwa masalah likuiditas yang cukup bukan saja merupakan proteksi terhadap bank. Tetapi juga merupakan proteksi terhadap bank. Termasuk juga merupakan tantangan bagi pimpinan bank untuk menunjukkan kemampuan dalam mengelola pasar uang, lebih lanjut, lihat Frianto Pandia. *Manjemen dana dan kesehatan Bank*, Jakarta, Rineka Cipta, 2012, hlm. 110-112.

Likuiditas adalah kemampuan bank untuk memenuhi kewajiban jangka pendek. Suatu bank dianggap likuid apabila bank tersebut mempunyai kesanggupan untuk membayar penarikan giro tabungan deposito berjangka, pinjaman bank yang segera jatuh tempo, pemenuhan permintaan kredit tanpa adanya suatu penundaan (kredit yang direalisasi). Bank disebut likuid, apabila bank tersebut memiliki kemampuan penyediaan uang tunai atau alat-alat pembayaran lainnya yang cukup, dari sumber-sumber lain dengan biaya rendah dan tidak menimbulkan kerugian bank. Masalah likuiditas yang cukup, bukan saja merupakan proteksi terhadap bank, tetapi juga merupakan tantangan bagi pimpinan bank untuk menunjukkan kemampuannya dalam mengelola pasar uang. Manajemen likuiditas diartikan sebagai suatu kegiatan yang meliputi perkiraan secara terus menerus akan kebutuhan kas yang seketika dihadapi oleh bank, perkiraan kebutuhan jangka pendek serta perkiraan kebutuhan jangka panjang.²²⁸

Besar kecilnya permodalan bank akan mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan bank yang bersangkutan. Penggunaan modal suatu bank dianggap tidak mencukupi apabila tidak memenuhi maksud-maksud tersebut. Dalam manajemen bank umum, penetapan jumlah kebutuhan modal merupakan masalah yang cukup kompleks. Kesulitan tersebut antara lain menentukan penggunaan dan kebutuhan modal Bank.²²⁹

²²⁸ Ada beberapa pendapat tentang likuiditas, misalnya MC. Kineg Jr Brown dan Itowitz mengatakan: *"liquidity is the ability to obtain cash easily and at little cost"*. Edwar W. Rees dan Edward K. Gill mengatakan: *"liquidity is the quality of an asset the makes its easily convertible into cash with little or no risk of lost"*. Sedangkan Rolland I Robinson mengatakan bahwa masalah likuiditas yang cukup bukan saja merupakan proteksi terhadap bank. Tetapi juga merupakan proteksi terhadap bank. Tetapi juga merupakan tantangan bagi pimpinan bank untuk menunjukkan kemampuan dalam mengelola pasar uang, lebih lanjut lihat Frianto Pandia. *Manjemen dana dan kesehatan Bank*, Jakarta, Rineka Cipta, 2012, hlm. 110-112.

²²⁹ Herman Darmawi, *Op Cit*, hlm. 89-90.

Setidaknya setiap bank harus memiliki jumlah modal minimum. Modal bank harus cukup untuk memenuhi fungsi dasar, yaitu:

- a. Membiayai organisasi dan operasi sebuah bank
- b. Memberikan rasa perlindungan pada penabung dan kreditur lainnya.
- c. Memberikan rasa percaya pada para penabung dan pihak berwenang

Dalam kaitan ini tentu saja fungsi perlindunganlah yang paling penting. Dana modal harus mencukupi untuk menyerap kerugian dan menjamin keamanan dana para deposan. Karena tingginya persentase aset bank yang dibiayai dana deposan maka seharusnya jumlah modal cukup untuk perlindungan dianggap tidak hanya sebagai sumber pembayaran bagi deposan dalam hal terjadinya likuidasi, tetapi juga sebagai pendukung *solvabilitas* dengan memberikan penyangga dalam bentuk kelebihan aset, sehingga dengan demikian bank yang terancam kerugian dapat terus melanjutkan kegiatannya. Bank Sentral menetapkan jumlah modal minimum sebesar 8% dari ATMR (aset tertimbang menurut risiko).²³⁰

Modal bank mempunyai beberapa fungsi:²³¹

- a. Melindungi deposan terhadap kerugian. Walaupun pernyataan ini mengandung kebenaran, tetapi tidak lengkap dan tidak cukup mengungkapkan kebenaran dari fungsi protektif modal bank. Untuk setiap macam resiko ada kebijakan untuk perlindungan. Misalnya sebagian besar kerugian bank dapat ditutup dengan penghasilan sekarang (*current earnings*) dan bukan dengan modal bank. Jika modal bank dikatakan sebagai proteksi terhadap kerugian, maka proteksi itu adalah proteksi terakhir. Dana modal merupakan proteksi terhadap deposan apabila bank dilikuidasi atau dibekukan.

²³⁰ Herman Darmawi, *Manajemen Perbankan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 89-90.

²³¹ Modal Bank dapat digolongkan atas dua golongan besar, yaitu modal inti dan modal pelengkap. Modal inti biasa disebut sebagai modal sendiri, karena dananya berasal dari pemilik. Modal pelengkap terdiri atas cadangan yang dibentuk tidak dari laba setelah pajak dan pinjaman yang sifatnya dipersamakan dengan modal dan hal tertentu, dan dalam keadaan lain dapat dipersamakan dengan utang. Menurut ketentuan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral total modal pelengkap maksimum 100% dari modal inti. Lebih lanjut lihat Herman Darmawi, *ibid*, hlm. 84-89.

- b. Memupuk kepercayaan deposan. Jika sebuah bank berpenghasilan rendah dan pengawasan intern nya longgar serta banyak aktiva riskan dan spekulatif, maka biasanya pengawas bank telah mengamati dan bertindak sebelum dana modal rusak berat. Jadi penting sekali memandang fungsi modal bank, bukan sebagai bantalan kelebihan aktiva untuk menutup kerugian bank agar tetap *solvent*”, melainkan sebagai suatu faktor terpenting untuk mempertahankan kepercayaan publik akan bank itu. Modal hanyalah salah satu faktor yang menentukan kekuatan bank dan sistem perbankan. Faktor seperti mutu manajemen dan aset pendapatan dan likuiditas sama pentingnya dengan modal. Faktor terakhir yang tidak boleh dilupakan adalah pengaruh kekuatan ekonomi
- c. Fungsi operasional bank dianggap sekunder, dibandingkan dengan perusahaan bukan bank. Hal itu disebabkan dana yang dioperasikan bank adalah dana dari deposan. Sebagaimana halnya pada setiap perusahaan, sebagian modal bank diperlukan untuk pengadaan alat-alat kerja.
- d. Fungsi representasi kepemilikan. Fungsi penting lain dari modal adalah representasi pemilikan pribadi dalam bank-bank komersil. Adanya saham modal inilah yang membedakan bank bank komersial dari Bank Tabungan bersama dan asosiasi kredit yang bersaing dengan bank komersial untuk tabungan.
- e. Fungsi pengatur tidak langsung. Pengaturan yang berkaitan dengan modal adalah persyaratan minimum yang diperlukan untuk memperoleh izin pendirian bank baru dan membuat cabang, membatasi pinjaman bank, investasi dan pengambil alihan. Pengaturan modal bank juga mempunyai pengaruh terhadap perusahaan induknya jika akan melakukan pengambil alihan.

Bagi bank yang telah beroperasi diwajibkan untuk memelihara rasio kecukupan modal atau *Capital Adequacy Ratio (CAR)* yang didasarkan pada ketentuan *Bank for International Settlement (BIS)* yaitu sebesar 8% dari aktiva tertimbang menurut risiko (ATMR).

Agar Perbankan Indonesia dapat berkembang secara sehat dan mampu bersaing dengan perbankan internasional maka bank perlu disesuaikan dengan ukuran yang berlaku secara internasional. *Bank for International Settlements* telah mengeluarkan pedoman permodalan yang berlaku secara internasional dengan pemberian kesempatan kepada masing-masing negara untuk melakukan penyesuaian. Dengan pertimbangan tersebut maka Direksi Bank Indonesia dengan Surat Keputusan No.23/67/KEP/DIR tanggal 28 Februari 1981, telah menetapkan

ketentuan mengenai kewajiban penyediaan modal minimum bagi bank, yang didasarkan kepada standar yang ditetapkan oleh *Bank for International Settlements* (BIS) sebesar 8% (delapan persen). Kewajiban modal minimum bagi bank didasarkan pada risiko aktiva dalam arti luas, aktiva bank yang tercantum dalam neraca maupun aktiva yang bersifat administratif, *contingency* dan atau komitmen yang disediakan oleh bank bagi pihak ketiga. Risiko terhadap aktiva dalam arti luas dapat timbul baik dalam bentuk risiko kredit maupun risiko yang terjadi karena fluktuasi harga surat-surat berharga dan tingkat bunga serta nilai tukar valuta asing.

Kewajiban penyediaan modal minimum (KPM) berlaku bagi semua bank, termasuk Bank Perkreditan Rakyat. Dalam hal bank yang berkantor pusat di Indonesia perhitungan modal didasarkan pada laporan keuangan gabungan yang meliputi semua kantor, baik di dalam maupun di luar negeri. Selanjutnya untuk kantor cabang suatu bank yang berkantor pusat di luar negeri, laporan keuangan gabungan tersebut meliputi seluruh kantornya di Indonesia. Walaupun modal bank telah memenuhi minimum sebesar 8% (delapan persen) dari aktiva tertimbang menurut risiko seperti dimaksud di atas, tetapi jika menurut penilaian bank tersebut atau Bank Indonesia (saat ini penilaian oleh Otoritas Jasa Keuangan) terdapat faktor lain yang dapat menambah risiko diluar resiko-resiko yang telah dihitung secara kuantitatif, maka bank perlu menyediakan modal yang lebih besar dari 8% (delapan persen).²³²

²³² Rahmadi Usman mengatakan dalam melakukan penilaian pemenuhan kewajiban penyediaan modal minimum bank disamping didasarkan pada perhitungan kuantitatif, dilakukan pula penilaian terhadap faktor-faktor lain seperti kolektibilitas aktiva produktif. Oleh karena itu dan dengan mengacu pada prinsip-prinsip yang juga diterapkan di Negara lain. Apabila terdapat faktor-faktor yang sangat berpengaruh terhadap keadaan permodalan bank, maka disamping perhitungan

Modal yang cukup berdasarkan rasio modal saja tidak dapat mencegah terjadinya kegagalan sebuah bank. Kerugian operasi dan kerugian investasi harus segera diserap atau ditutupi dengan laba yang mencukupi bila suatu bank Ingin bertahan hidup.

Ada 8 faktor terkait yang dipakai untuk memperkuat perkiraan kecukupan modal. Faktor yang dimaksud yaitu.²³³

- a. Kualitas manajemen
- b. Likuiditas aset
- c. Riwayat laba dan riwayat laba yang ditahan.
- d. Kualitas dan sifat kepemilikan.
- e. Potensi perubahan struktur aset.
- f. Kualitas prosedur operasi.
- g. Kemampuan untuk memenuhi kebutuhan keuangan.
- h. Beban untuk menutupi biaya penempatan.

Setiap faktor di atas berkaitan satu sama lain dan berkaitan dengan berbagai risiko yang dihadapi oleh bank umum dan berkaitan dengan jumlah modal yang harus dimiliki, dalam memperkirakan laju pertumbuhan laba dan aset berjalan lambat, maka bank yang bersangkutan akan menghadapi risiko lebih besar dari itu maka diperlukan modal yang lebih besar.

Ditinjau dari Teori Kewenangan, secara normatif setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan. Meskipun menurut Foulkes, jika pemerintah telah memutuskan melakukan tindakan tertentu, pemerintah dapat melakukan banyak hal tanpa bersandarkan kewenangan, seperti halnya menanda tangani perjanjian atau

perhitungan kuantitatif tersebut perlu pula dilakukan oleh Bank Indonesia. Bandingkan dengan Frianto Pandia, *Manajemen Dana dan Kesehatan Bank*, Jakarta, Rineka Cipta, 2012, hlm. 31-32.

²³³ Herman Darmawi, *Op. Cit.*, hlm. 94-95.

melakukan tindakan administrasi belaka.²³⁴Pada penyelesaian dan penanganan Bank Gagal, Pemerintah menetapkan kewenangan penanganan dan penyelesaian Bank Gagal melalui LPS. Pembentukan LPS dengan UU menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah dan jaminan perlindungan hak-hak nasabah penyimpan pada perbankan.

B. Penyebab Bank Gagal

Di Indonesia ada pendapat yang mengatakan, saat krisis keuangan 1997/1998, ekonomi Indonesia mengalami kesulitan dan terjatuh karena dunia perbankan yang hancur. Namun berdasarkan pengamatan yang mendalam, penyebab masalah (*root of causes*) dari krisis yang terjadi di Indonesia terdiri dari lima faktor:²³⁵

4. Boom investasi swasta pada tahun 1990-an dan timbulnya *asset bubbles* yang dipicu oleh adanya anggapan kredit luar negeri murah yang sebagian besar dalam bentuk utang jangka pendek kepada lembaga keuangan perusahaan.
5. Semakin membesarnya defisit transaksi berjalan yang terjadi berdasarkan rejim nilai tukar tetap atau hampir tetap.
6. Menurunnya produktivitas investasi yang dimanifestasikan dalam peningkatan yang cepat: *Incremental capital output ratios* (ICOR) dan melemahnya daya saing produk ekspor.
7. Lemah dan tidak memadainya peraturan sistem lembaga keuangan sehingga tidak dapat secara hati – hati (*prudent*) menyerap pertumbuhan risiko kredit dan harga domestik yang cepat.
8. Tidak transparannya praktik dan pengelolaan (*practices and government*) perusahaan.

²³⁴ Ridwan H.R, *Op. Cit.*, hlm 105.

²³⁵ Bismar Nasution, *Hukum Kegiatan Ekonomi*, Books Terrace Library, Medan, 2003, hlm 242. Bandingkan dengan Hendy Herijanto, *Selamatkan Perbankan..., Op. Cit.*, sebelum krisis, banyak debitor korporasi di Indonesia yang memanfaatkan pinjaman dalam bentuk dollar Amerika sebagai akibat perilaku kelompok (*herd behaviour*). Terjadinya krisis moneter 1997/1998 memberi gambaran dan konsekuensi yang sangat buruk bagi sektor perbankan, khususnya mendorong terciptanya NPL bagi sektor perbankan yang signifikan. Sebagian besar NPL baru ini merupakan akibat depresiasi tajam rupiah terhadap valuta asing.

Sebelum terjadinya krisis, perbankan Indonesia sesungguhnya mengandung tingkat NPL yang tinggi, diperkirakan menurut Kwik Kian Gie mencapai 50- 70 persen. Tingkat NPL yang tinggi sebelum terjadinya krisis juga dialami negara – negara lain di ASEAN. Sebelum krisis, Korea telah mengandung NPL sebesar 20- 30 persen dan Malaysia 20 – 30 persen. Bahkan krisis moneter yang menimpa Indonesia, yang dikatakan sebagai penularan dari krisis keuangan di Thailand, juga berawal dari masalah NPL yang cukup besar dan muncul ke permukaan dari lembaga keuangan Finance One dan Bangkok Bank of Commerce.²³⁶

Sektor pemerintah dan swasta banyak melakukan pinjaman luar negeri. Pinjaman yang begitu cepat berkembang berdampak pada ekspansi aset yang berlebihan ataupun pembiayaan proyek yang marginal. Saat tersebut Indonesia seperti sedang mengalami boom, sehingga uang seperti air bah yang mengalir deras masuk ke Indonesia. Memang hampir semua negara yang mengalami boom menjadi tempat penyaluran kredit. Maka, pada waktu itu pinjamanpun berebut masuk ke Indonesia. Penyalahgunaan kredit oleh sektor swasta maupun pemerintah merajalela. Begitu terkena resesi pembayaran kembali kredit menjadi tersendat bahkan macet.²³⁷

²³⁶ Hendy Herijanto, *Op. Cit.*, hlm 5. Selanjutnya Hendy mengutip hasil penelitian Laurind S. Lauridsen dari Roskilde University, Denmark, krisis keuangan di Thailand mulai terjadi pada 1996 dan disebabkan oleh kegagalan sektor swasta yang sebagian menggambarkan masalah rekening transaksi berjalan. Namun Lauridsen menekankan bahwa penyebab utama krisis Thailand berasal dari masalah pinjam meminjam yang sembrono yang berakibat pada akumulasi NPL yang besar di sektor keuangan.

²³⁷ Robby Djohan, *The Art of Turnd Around, Kiat Restrukturisasi*, Aksara Karunia, Jakarta, 2003, hlm 235. Selanjutnya Robby Djohan mengatakan pada zaman pemerintahan Soeharto, pemerintah giat mendukung Indonesia menjadi negara industri, memberikan kemudahan impor bahan baku, termasuk kemudahan dalam persyaratan pemberian kredit.

Akibat selanjutnya, perbankan Indonesia mengalami kerusakan parah, akhirnya masyarakat menarik dana secara besar- besaran, ditukarkan dalam mata uang asing. Penarikan dana nasabah secara besar- besaran (*rush*) dari bank- bank swasta nasional dan dialihkan ke bank – bank pemerintah dan bank – bank swasta asing disebabkan ketidakpercayaan terhadap bank swasta nasional. Deposan berusaha mencari tempat yang lebih aman dan tempat berinvestasi yang lebih berkualitas.²³⁸

Penarikan dana asing dari perbankan di Indonesia karena tidak percaya terhadap perbankan dan prospek ekonomi nasional yang kemudian diikuti dengan pelarian modal domestik ke luar negeri (*capital flight*). Pelarian modal yang dibarengi dengan kebijakan uang ketat (*tight money policy*), telah mengakibatkan keringnya likuiditas di dunia perbankan.²³⁹

Sistem perbankan pada saat krisis moneter tahun 1997 sedang dalam kondisi keropos. Robby Djohan mengatakan sejumlah kebijakan ekonomi pemerintah pada tahun 1990- an agak dipaksakan karena pemerintahan Presiden Soeharto terlihat ingin cepat menjadi negara industri. Untuk menunjang lahirnya negara industri, negara meminjam dana dari sejumlah negara donor dan lembaga – lembaga keuangan internasional. Ketika rupiah *over value*, investor mulai mengambil posisi atau membeli dolar Amerika, maka rupiahpun terpuruk. Perbankan dan dunia usaha yang menggunakan dolar Amerika tidak mampu membayar bunga dan kewajiban pokoknya.

²³⁸ Jonker Sihombing, *op cit*, hlm 3.

²³⁹ *Ibid.*, hlm 4.

Deregulasi perbankan yang digulirkan pemerintah pada tahun 1988, yang dikenal dengan Paket Oktober 1988 (Pakto 88) dimaksudkan untuk mendukung percepatan Indonesia sebagai negara industri. Deregulasi perbankan ini sangat berbahaya bagi perbankan yang rata – rata belum kuat. Pendirian bank cukup dengan modal 10 miliar rupiah, sehingga lahirlah sekitar 250 bank baru dengan jumlah cabang sebanyak – banyaknya, tapi “kue” yang diperebutkan tidak bertambah. Kebijakan ini juga tidak diikuti dengan pengawasan yang kuat. Perbankan menjadi jatuh karena deregulasi yang cepat dan tanpa perhitungan ditambah dengan resesi tahun 1998.²⁴⁰

Di Amerika Serikat, pada tahun 1980 an, lebih banyak bank yang gagal daripada pada masa depresi sebelumnya. Kegagalan tersebut bertepatan dengan sebuah masa penurunan ekonomi yang serius di sektor-sektor tertentu, terutama pertanian, minyak, gas, dan Real Estate komersial. Maka dari itu, ada sebuah anggapan yang lazim bahwa kegagalan-kegagalan bank ini telah disebabkan oleh kondisi ekonomi yang buruk. Anggapan ini lebih lanjut diyakini dibenarkan, oleh fakta bahwa sebagian besar bank yang gagal berada di daerah-daerah yang perekonomiannya bermasalah. Pandangan ini, walaupun tampaknya memungkinkan, namun bertentangan dengan keyakinan yang sudah lama dianut oleh *Office of The Comptroller of The Currency* (OCC), bahwa manajemen suatu

²⁴⁰ Robby Djohan, *op cit*, hlm 184. Bandingkan dengan Jonker Sihombing, *Op. Cit.*, terdapat dua teori penyebab terjadinya krisis perbankan, pertama krisis disebabkan oleh misalokasi dana secara besar- besaran, kepatuhan yang rendah terhadap standar pemberian pinjaman yang berdasarkan prinsip kehati- hatian., tanpa didukung oleh peraturan yang tepat, proses pelaporan keuangan yang tidak memadai dan kadar tingkat kepatuhan yang rendah terhadap standar pemberian pinjaman yang berdasarkan prinsip kehati- hatian, kedua bahwa krisis perbankan disebabkan liberalisasi keuangan yang prematur di negara – negara yang sedang berkembang.

bank dan dewan direktur memikul tanggungjawab tertinggi atas kinerja institusi mereka. Meskipun OCC mengakui bahwa perekonomian memainkan sebuah peran penting, namun para penguji juga telah mencatat bahwa banyak bank yang berhasil melewati masa-masa kondisi ekonomi yang merugikan.²⁴¹

OCC melakukan sebuah penelitian guna mengidentifikasi dan mengevaluasi faktor-faktor yang turut mempengaruhi kegagalan bank-bank nasional. Penelitian ini menunjukkan bahwa kondisi ekonomi yang buruk membuat suatu bank semakin sulit untuk mengemudikan sebuah jalan yang menguntungkan, kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur manajemen dan dewan direksi suatu bank memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap apakah suatu bank akan berhasil atau gagal. Dengan kata lain manajemen yang buruk, dan permasalahan internal lainnya merupakan penyebab yang lazim dari bank-bank yang gagal atau bermasalah. Kelemahan yang dikendalikan oleh manajemen memainkan sebuah peran yang signifikan dalam penurunan sebesar 90 persen dari bank-bank yang gagal dan bermasalah yang dievaluasi oleh OCC.²⁴² Dari penelitian OCC pada periode 1979 sampai 1987, bank memiliki masalah dengan penyebab: Ada 4 risiko utama yang bisa mengancam kelangsungan bisnis para bankir yakni risiko kredit, risiko pasar, risiko operasional dan risiko likuiditas. Risiko kredit merupakan kerugian akibat gagal bayar dari debitur bank. Risiko ini bisa timbul dari kredit macet, transaksi forward atau derivatif (*treasury*), investasi dan pembiayaan perdagangan. Risiko pasar terjadi karena perubahan faktor pasar yaitu perubahan suku bunga dan nilai

²⁴¹ Comptroller of The Currency, Administrator of National Bank Treasury DC, *Bank Failure, An Evaluation and of The Factors Contributing to The Failure of National Banks*, June 1980, hlm. 5.

²⁴² *Ibid.*, hlm. 6.

tukar. Misalnya kenaikan suku bunga mengakibatkan harga obligasi turun dan timbul kerugian bagi bank. Risiko operasional disebabkan faktor sistem seperti kegagalan teknologi informasi bank yang disebabkan komputer di *hack*, kegagalan ATM, sistem offline, kompetensi karyawan yang tidak memadai dan perselisihan perburuhan. Dari kejadian eksternal akibat sesuatu diluar kendali panggung. Risiko likuiditas akibat ketidakmampuan bank memenuhi kewajiban yang jatuh tempo dari sumber pendanaan arus kas atau dari aset likuid berkualitas tinggi yang dapat diagunkan.²⁴³

1. Permasalahan internal

a. Dewan direksi atau manajemen yang tak terdidik atau kurang perhatian.

Publikasi yang dirilis oleh OCC, yang berjudul *The Directors Books*, menekankan pentingnya dewan direksi sebuah bank, khususnya dewan direksi sebuah bank paling bertanggung jawab atas penyelenggaraan urusan Bank. Dewan tersebut mengawasi atau mengontrol arah bank dan menentukan bagaimana bank akan menjalankan usahanya. Sebuah dewan harus kuat, independen, dan terlibat aktif dalam urusan Bank. Kesehatan jangka panjang lembaga tersebut tergantung kepadanya walaupun dewan seharusnya menyerahkan tugas operasional sehari-hari (pengelolaan bank) kepada manajemen, namun ia harus tetap memegang kendali secara keseluruhan.

²⁴³ Karena krisis perbankan terjadi secara kolektif dalam waktu yang relatif sama menimbulkan kesan bahwa krisis itu seolah-olah merupakan akibat perubahan ekonomi makro semata. Bahkan, ekonomi makro sering dijadikan kambing hitam penyebab terjadinya krisis, Namun, jika diteliti lebih dalam, baik kegagalan bank yang terjadi secara kolektif maupun secara individualistis lebih banyak terjadi karena faktor ekonomi mikro yang menyebabkan timbulnya NPL. Inti permasalahannya adalah NPL. Secara khusus, faktor-faktor penyebab kegagalan bank dan timbulnya NPL tersebut berada dalam tatanan manajemen internal. Lebih lanjut dapat dilihat pada: Hendy Herijanto *Selamatkan Perbankan...., Op. Cit.,.*

Faktor-faktor berikut terkait dengan kurangnya pengawasan dari dewan direksi atau manajemen yang menjadi permasalahan yang signifikan bagi banyak bank yang gagal:

- a) Tidak adanya kebijakan pinjaman atau kebijakan pinjaman yang kurang dipatuhi (81%) dari bank yang gagal
- b) Kurangnya jaminan kepatuhan sistem terhadap kebijakan-kebijakan internal atau undang-undang perbankan (69%)
- c) Kurangnya kontrol atau pengawasan dari pejabat utama bank atau departemen (63%)
- d) Kurangnya sistem identifikasi pinjaman yang bermasalah (59%)
- e) Keputusan yang dibuat oleh seseorang yang berkuasa dominan, misalnya CEO, pimpinan atau pemegang saham utama (57%): dan
- f) Tidak adanya kebijakan manajemen aset dan liabilitas atau kurangnya kepatuhan terhadap kebijakan tersebut (49%)

b. Aktivitas yang terlalu agresif oleh Dewan Direksi atau manajemen.

Kelompok permasalahan lain yang berlaku di bank-bank yang gagal adalah aktivitas yang terlalu agresif. yang di jelaskan sebagai pandangan terlalu berorientasi kepada pertumbuhan atau mengikuti kredit liberal. Perilaku yang agresif dan berorientasi kepada pertumbuhan bukanlah suatu kelemahan. Pada kenyataannya sebuah pendekatan agresif yang dikombinasikan dengan kebijakan-kebijakan dan kontrol yang mapan bisa menjadi sebuah strategi yang sukses. Akan tetapi, apa yang dianggap sebagai suatu masalah oleh OCC adalah

tindakan yang terlalu agresif atau tindakan yang terlalu berorientasi terhadap pertumbuhan, dalam kaitannya dengan situasi-situasi di mana bank beroperasi.

c. Permasalahan yang melibatkan Direktur Pelaksana (CEO)

Hasil penelitian ini menunjukkan betapa pentingnya CEO dengan menunjukkan bahwa CEO memiliki kelemahan-kelemahan yang signifikan pada bank yang bermasalah. Enam puluh tiga persen dari bank yang gagal memiliki CEO yang jelas kekurangan kemampuan, pengalaman atau integritas yang diperlukan untuk membuat bank-bank mereka sukses. CEO di bank-bank yang sehat umumnya dinilai kuat. Mereka yang berada di bank-bank yang sehat terus-menerus tampaknya tidak memiliki masalah dengan pengalaman, kemampuan, atau integritas. Demikian pula, mereka yang berada di bank yang pulih tidak memiliki masalah yang signifikan pada bidang ini. Jelasnya, memilih CEO yang kuat merupakan suatu langkah yang penting dalam menjamin keberhasilan suatu bank.

d. Permasalahan lain yang terkait dengan kekurangan pengawasan atau manajemen.

Indikasi-indikasi lain dari aktivitas yang terlalu agresif maupun keputusan manajemen yang tidak terdidik meliputi:

- a) Pengecualian kredit yang berlebihan, yaitu melewati laporan keuangan atau informasi pendapatan tentang peminjam atau kurangnya dokumentasi/ kelengkapan jaminan (ditemukan pada 81% bank yang gagal).

- b) Surat peminjaman yang berlebihan: yaitu, tingginya jumlah pinjaman dalam kaitannya dengan kemampuan pelayanan utang peminjam (73%)
- c) Peminjaman berbasis jaminan dan kurangnya analisis arus kas. (73%)
- d) Tak terjaminnya pemusatan kredit pada satu industri (37%)

2. Faktor-Faktor Eksternal: lingkungan ekonomi

Sebanyak 73% (tujuh puluh tiga persen) dari bank gagal yang beroperasi pada kondisi yang cukup suram, sementara 15% (lima belas persen) menghadapi kondisi yang tidak terlalu suram. Kondisi kondisi tertekan ini biasanya timbul akibat kemerosotan kondisi perekonomian, pertanian, minyak dan gas atau Real Estate Komersial, akan tetapi beroperasi dalam kondisi perekonomian yang suram saja tidak menyiratkan bahwa kegagalan suatu bank sebagian besar merupakan akibat dari kondisi ekonomi. Penelitian ini menunjukkan bahwa perekonomian yang merugikan merupakan salah satu faktor yang signifikan pada 35% (tiga puluh lima persen) kegagalan. Bahkan, lingkungan ekonomi yang suram merupakan satu-satunya penyebab yang signifikan pada 7% (tujuh persen) dari bank-bank yang disurvei. Bank-bank gagal lainnya yang beroperasi pada perekonomian yang juga memiliki permasalahan internal yang signifikan.²⁴⁴

Sebuah bank dinyatakan gagal secara ekonomi ketika nilai pasar dari aset menurun di bawah nilai pasar dari liabilitas, sehingga nilai pasar dari modal menjadi negatif. Pada saat seperti itu, bank tidak bisa diharapkan untuk membayar semua nasabah penabung secara penuh dan tepat waktu. Bank, atau memang setiap

²⁴⁴ George G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation*, the Cato Journal, Vol 16, No. 1 (spring/summer 1996), hlm 2.

perusahaan, harus diselesaikan secepat mungkin dalam rangka memperlakukan semua nasabah penabung secara adil. Semakin lama bank bangkrut diizinkan untuk beroperasi, semakin banyak waktu bagi nasabah penabung yang mendapatkan informasi tersebut harus menarik dana mereka pada nilai nominal dan secara efektif melucuti aset berharga bank. Seluruh kerugian kemudian akan ditanggung oleh nasabah penabung yang kurang mendapatkan informasi dan pemegang deposito jangka panjang.²⁴⁵

Setidaknya apa yang membuat persepsi kegagalan Bank lebih penting, terutama untuk kebijakan publik adalah ketakutan bahwa kegagalan mungkin menyebar ke bank lain dan mungkin bahkan di luar sistem perbankan terhadap sistem keuangan secara keseluruhan makro ekonomi domestik, dan negara-negara lain. Ketakutan serupa umumnya tidak dirasakan atas kegagalan perusahaan lain. Kegagalan pabrik baja, produsen perangkat lunak, atau toko kelontong tidak menyebar luas/menular ke perusahaan lain dalam industri yang sama. Bank dipandang lebih rentan terhadap kegagalan atau lebih rapuh dari perusahaan dan industri lain.²⁴⁶

Setiap kebijakan kegagalan bank harus mengatasi dua masalah terpisah, bagaimana mencegah bank terlibat dalam pengambilan risiko yang berlebihan yang mungkin mengakibatkan kegagalan dan bagaimana menghadapi kegagalan ketika itu terjadi. Pengkritik kebijakan kegagalan bank mendebat bahwa ketakutan akan kegagalan bank mungkin berlebihan, karena kegagalan dapat menjadi fungsi yang

²⁴⁵George G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation*, the Cato Journal, Vol 16, No. 1 (spring/summer 1996)

²⁴⁶*Ibid.*, hlm. 4.

bermanfaat untuk mengeliminasi bank tidak kompetitif dan salah manajemen, tidak ada alasan untuk pengaturan bank gagal. Terlebih lagi, jika kebijakan pengaturan mampu menghindarkan bank gagal, mereka tidak mendorong pemegang saham dan nasabah penyimpan untuk menjaga disiplin dalam mengambil risiko bank. Oleh karena itu kebijakan bank gagal sebaiknya fokus dalam mendorong kedisiplinan pasar bank sehat daripada menghindarkan kegagalan bank tidak sehat.²⁴⁷

Kemungkinan bank untuk diselamatkan, jika bank-bank tersebut dianggap terlalu besar untuk gagal, yaitu jika regulator percaya bahwa bank tersebut memiliki kepentingan secara nasional atau internasional sehingga keruntuhan dapat memicu atau menjadi penyebab kehilangan bisnis pada pusat keuangan utama di dunia internasional. Secara efektif, prinsip ini meluas ke bank-bank di beberapa negara seperti di Prancis, Spanyol dan Jepang, dan jaring pengaman mencakup ke semua bank. Kebijakan ini bermasalah dengan (3) tiga alasan. *Pertama*, penanganan *moral hazard* diperketat karena bank yang terlalu besar untuk gagal memiliki insentif untuk mengambil risiko yang terlalu besar, dengan mengetahui kepentingan mereka berarti mereka diselamatkan. *Kedua*, pengawas bank mungkin tidak memantau kegiatan Bank kecil di sekitar mereka. *Ketiga*, doktrin ini memberikan keunggulan secara kompetitif pada bank besar dibandingkan bank kecil.²⁴⁸

Banyak pengamat melakukan penelitian yang mengaitkan *Non Performing Loan* (NPL) dan kemudian krisis perbankan dengan masalah-masalah ekonomi makro. Banyak pengamat pula yang mengakui, perkembangan ekonomi makro dapat memberikan tekanan kepada bank atau sistem perbankan. Menurut Michel

²⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 163.

²⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 295.

Gavin dan Ricardo Hausmann, dalam keadaan seperti itu, bank yang paling lemahlah yang akan mengalami kegagalan lebih dahulu, kedua-duanya tekanan ekonomi makro dan lemahnya bank yang menyebabkan kegagalan.²⁴⁹

Krisis yang terjadi pada suatu sistem perbankan umumnya telah mengandung rasio NPL yang tinggi dan didorong oleh adanya kejutan ekonomi makro yang besar. Bahkan ada pula pengamat yang berpendapat, NPL merupakan penyebab awal suatu kegiatan ekonomi makro yang menimbulkan krisis perbankan. Hanya saja, NPL ini tidak serta-merta dapat dilihat sebelum krisis terjadi karena adanya berbagai alasan, dalam keadaan seperti ini, penyebab krisis dengan alasan kejutan ekonomi makrolah yang paling banyak disebutkan sebagai alasan dan diterima secara politis.

Di Indonesia, saat terjadi krisis perbankan 1998, *bad loan* mencapai sekitar 80 % dari portofolio, sehingga perbankan nyaris tidak bergerak yang akhirnya memaksa pemerintah memberikan jaminan. Sebelumnya saat diluncurkan Pakto 88, berdirinya bank – bank baru kebanyakan didirikan oleh pengusaha yang memaksakan diri menjadi bankir. Sejumlah pengusaha mulai membiayai usahanya sendiri dengan mempergunakan uang bank yang juga milik mereka. Bank Indonesia sudah menetapkan *legal lending limit*, tetapi kebijakan ini kurang berarti karena sistem pengawasan yang lemah.²⁵⁰

Pada tahun 2008, di Amerika Serikat krisis ekonomi yang melanda dunia, mengakibatkan kehancuran bisnis properti akibat macetnya kredit properti melalui

²⁴⁹ Hendy Herijanto, *Op. Cit.*, hlm 143.

²⁵⁰ Lebih lanjut dapat dilihat Robby Djohan, *Op. Cit.*, Robby mengatakan pengusaha yang memaksa diri menjadi bankir tidak dapat membedakan uang “kantong kiri” dengan “kantong kanan”, artinya campur aduk, tidak dapat membedakan uang pribadi dan uang perusahaan.

kredit nonbank (*sub-prime mortgage*). Kredit dengan syarat ringan; debitor yang tidak memiliki kredit terbaik (*sub-prime lending*) dengan bunga tinggi; pengetatan kebijakan pemberian pinjaman akibat penurunan pasar *sub-prime mortgage* menjadi penyebab sulitnya mendapatkan pinjaman untuk bertahan hidup yang akhirnya menyebabkan kredit macet.²⁵¹

Lehman Brothers, salah satu institusi keuangan besar yang bertindak selaku agen atau perantara antara para investor dan calon debitor *sub-prime mortgage*, menyatakan diri bangkrut setelah gagal mendapatkan opsi *Chapter 11 Protection*, yaitu mekanisme darurat terhadap lembaga keuangan di Amerika Serikat yang mengalami masalah likuiditas untuk meminta pertolongan otoritas moneter. Krisis di Amerika Serikat ini memicu terjadinya krisis ekonomi dan keuangan global, yang imbasnya dirasakan kembali oleh negara-negara di dunia termasuk Indonesia.²⁵²

Di sektor keuangan Lehman Brothers adalah jaminan mutu, seperti IBM di sektor komputer. Surat berharga Lehman Brothers menjadi *junk*, setara dengan kertas sampah. Keteledoran ahli-ahli keuangan menghancurkan reputasi perusahaan yang pernah berjasa membangun ekonomi Amerika Serikat itu. Aset Lehman Brothers sekitar \$US 639 miliar, tetapi tidak semua bisa dijual dan angka ini hanyalah di atas kertas, setidaknya demikian untuk sebagian asetnya. Kejatuhan Lehman Brothers memicu kejatuhan saham di banyak negara. Masalahnya, banyak bank yang memberi dana lewat Lehman Brothers. Saham-saham bank dan

²⁵¹ Lastuti Abubakar, Tri Handayani, *Bail-In dan Interconnectedness: Isu Hukum Strategis Dalam Pencegahan Dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan*, Jurnal Masalah – Masalah Hukum, Jilid 48, No, Oktober 2019, hlm. 412.

²⁵² *Ibid.*

perusahaan keuangan pemberi pinjaman kepada Lehman Brothers pun dicampakkan.²⁵³

Kasus Lehman Brothers memperlihatkan risiko krisis global yang pusatnya ada di Amerika Serikat dapat mengakibatkan efek yang sangat kuat pada kondisi keuangan global dan memberikan efek menular (*contagious effect*) pada korporasi keuangan global. Bursa Efek di Amerika Serikat (*Wall Street*) menjadi terpuruk, demikian juga halnya di negara-negara lain.

Di Indonesia, krisis keuangan global tahun 2008 tersebut disikapi oleh pemerintah dengan bersiaga mencegah dan menyiapkan regulasi berupa dikeluarkannya 3 Perpu. Perpu tersebut adalah: (a) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) tentang Perubahan Kedua atas UU BI – Perpu No.2. Tahun 2008 tanggal 13 Oktober 2008. Perubahan dengan Perpu ini adalah tentang persyaratan agunan atas fasilitas pembiayaan jangka pendek BI, (b) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) tentang Perubahan atas UU LPS - Perpu No.3 Tahun 2008 tanggal 13 Oktober 2008. Perubahan yang dilakukan dengan Perpu ini pada dasarnya mengubah nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank yang semula Rp 100 jt menjadi Rp 2 miliar; (c) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) No.4 Tahun 2008 tanggal 15 Oktober 2008. Perpu ini mengatur mekanisme pengamanan sistem keuangan dari krisis, termasuk pencegahan dan penanganan krisis.

²⁵³ Diana Ria Winanti Napitupulu, *Op. Cit.*, hlm. 89.

Dua dari tiga Perpu tersebut di atas telah disahkan menjadi UU, hanya Perpu No.4 Tahun 2008 tentang JPSK yang belum diterima oleh DPR menjadi UU. Pada Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Perbanas terungkap bahwa alasan belum diterimanya Perpu No,4 Tahun 2008 menjadi UU karena belum jelasnya hak imunitas pengambil kebijakan, kurang tegasnya soal hak budget DPR, persoalan tentang siapa yang berhak menyatakan perekonomian berada pada kondisi krisis, alternatif penanganan krisis melalui pengoptimalan peran LPS, adanya Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang bisa seperti Dewan Moneter pada masa lalu dan adanya potensi konflik antara Menteri Keuangan dan Gubernur BI.

Krisis keuangan global 2008/ 2009 memberi pelajaran penting di bidang bank sentral yang dapat ditarik dari evolusi bank sentral sejak awal berdirinya hingga kini, yaitu: (1) stabilitas harga (nilai mata uang) tetap harus menjadi mandat pokok bank sentral. Dari pengalaman di masa lalu, pemanfaatan pencetakan uang bank sentral oleh pemerintah untuk pembiayaan perang, pembelian utang, ataupun pemulihan ekonomi pasca perang telah menimbulkan beban masyarakat yang berat, dengan inflasi yang tinggi, pertumbuhan yang rendah, dan ketidakpastian ekonomi, (2) bank sentral perlu kembali diperkuat mandatnya dalam kebijakan moneter, stabilitas sistem keuangan, dan sistem pembayaran seperti sejak awal berdirinya. Begitu beratnya dampak dan besarnya biaya krisis keuangan global 2008/2009 memberi pelajaran berharga bahwa pencegahan lebih baik dari penanganan krisis. Pengalaman krisis keuangan global 2008/2009 ini membalikkan pandangan sebelumnya bahwa fungsi kebijakan moneter perlu dipisahkan dari stabilitas keuangan. Krisis keuangan global 2008/2009 juga secara jelas

menunjukkan bahwa penanganan krisis melalui suku bunga rendah dan injeksi moneter secara besar- besaran tidaklah selalu efektif dan memakan waktu lama, (3) krisis keuangan global 2008/2009 menunjukkan bagaimana cepat dan besarnya dampak *spillover* dari kebijakan bank sentral di suatu negara ke negara lain. Injeksi likuiditas oleh bank sentral negara maju telah menimbulkan aliran modal asing yang besar dan apresiasi nilai tukar yang tinggi di negara-negara *emerging market economies (EMEs)* pengimpor minyak. Krisis keuangan global menunjukkan bahwa globalisasi kebijakan moneter semakin kuat. Meskipun tidak mengurangi kemampuan dalam mengendalikan kondisi pasar keuangan dan perekonomian domestik, bank sentral Amerika Serikat *The Fed* semakin memerhatikan aspek global dalam perumusan kebijakannya.²⁵⁴

Di lain pihak, dalam keadaan normal risiko bank yang paling besar timbul dari masalah likuiditas. Bank setiap waktu harus menyiapkan tingkat likuiditas tertentu, dengan perhitungan tertentu, sehubungan dengan kemungkinan para deposan meminta dananya kembali. Karena itu menurut Gavin dan Husmann, sudah merupakan fenomena yang umum bahwa kegagalan bank mengikuti mekanisme yang sama yaitu ketidakmampuan bank untuk menyerahkan dana masyarakat ketika diminta kembali. Bank akan mampu menyediakan likuiditas yang diperlukan ketika para deposan memintanya. Dengan kata lain masalah likuiditas akan menjadi lebih berat jika bank mengalami kredit macet yang besar. Masalah likuiditas akan

²⁵⁴ Perry Warjiyo, *Op. Cit.*, hlm. 38-39. *Emerging Market Economies* sesuai yang dikutip dari kamus Ekonomi, Bisnis.com, <https://m.bisnis.com>, didefenisikan sebagai negara dengan ekonomi rendah menuju ke level menengah pendapatan perkapita. Negara tersebut 80% dari populasi global, dan mewakili sekitar 20 % dari ekonomi dunia. Namun “emerging market” istilah yang didefenisikan secara longgar, negara- negara yang termasuk dalam kategori ini, bervariasi dari yang sangat besar sampai sangat kecil, biasanya dianggap muncul karena perkembangan reformasi.

menjadi akut hanya disebabkan oleh portofolio pinjaman bank yang tidak sehat atau yang memiliki tingkat NPL tinggi.²⁵⁵

Akhirnya, meskipun belum adanya kejelasan dari masing-masing studi khusus, selama bertahun-tahun, kegagalan bank di suatu negara cenderung terjadi secara berkelompok dan tidak menyebar secara merata sepanjang waktu. Melihat kegagalan bank umum di Amerika Serikat rata-rata per tahun pada periode 1934-1991 itu, pada angka 0,38% sebagai persentase dari bank sehat pada tahun 1934-1940 dan 1981. Pada tahun 1981 angka tersebut melonjak hingga 0,92% dan terus naik hingga mencapai puncaknya di angka 1,68% pada tahun 1988. Di Spanyol pada periode 1978-1983, dilihat dari total 48 dari 19 bank gagal, 3 bank diselamatkan oleh bank sentral 10 bank diambil alih dan 35 bank masuk pada Dana Jaminan Deposito.²⁵⁶

Bank sebagai badan hukum mempunyai organ yang memungkinkan bank dapat menjalankan kegiatan usahanya dan mencapai tujuannya sebagai *agent of development* dan menjalankan fungsi *financial intermediary*. Dewan Direksi sebagai salah satu organ tidak boleh menjalankan bank secara sembrono karena tindakan atau kebijakan yang diambil oleh Dewan Direksi secara sembarangan akan mengakibatkan kegagalan bank. Melihat kilas balik kegagalan perbankan Indonesia saat terjadi krisis pada tahun 1997/1998 salah satu penyebabnya adalah tata kelola bank yang tidak hati – hati oleh Dewan Direksi, aktivitas yang terlalu agresif oleh Dewan Direksi, atau kurangnya kemampuan dari manajer bank. Demikian pula

²⁵⁵ Shelagh Hefferman, *The Determinant of Bank Failure , Modern Banking in Theory and Practice* , Chicester, John Wiley & Sons Ltd., hlm. 296.

²⁵⁶ Soerjono Soekanto Otje Salman, *,Disiplin Hukum Dan Disiplin Sosial, Rajawali Pers, Jakarta, 2011*, hlm. 164.

halnya para pemegang saham bank sebagai pendiri bank menganggap uang bank adalah juga milik mereka.

C. Mekanisme Penetapan Bank Gagal

Di Amerika Serikat kebangkrutan bank (yaitu bank diasuransikan oleh pemerintah) yang merupakan secara khusus dibebaskan dari *Bankruptcy code*, diatur oleh *Federal Deposit Insurance Act* (FDI Act). Kegagalan Bank dikelola oleh *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) yang menggunakan proses administrasi non Yudisial. Bank dapat gagal untuk sejumlah alasan *Chairman of the Board* FDIC telah menyatakan 3 (tiga) penyebab utama kegagalan Bank, adalah: 1). Tata kelola perusahaan yang tidak memadai; 2). Manajemen risiko yang lemah; 3). Kurangnya keberagaman risiko/konsentrasi pinjaman. Kemerosotan dari Bank gagal dari kesanggupan membayar hingga mengalami kegagalan jarang terjadi secara dratis. *Chairman of the Board* FDIC telah mengamati bahwa penurunan dari bank bermasalah menjadi kegagalan memiliki 4 (empat) tahap:

Tahap 1 Strategi. Bank dipimpin oleh orang yang salah, tidak ada strategi atau strategi yang salah standar dan control yang longgar. Tahap II. Pertumbuhan. Orang-orang yang salah yang memimpin bank gagal mengikuti prinsip-prinsip untuk operasi yang aman membuat keputusan yang buruk dalam pemberian kredit dan investasi dan menunjukkan pengawasan yang longgar pada praktek kreditnya. Tahap III. Kerusakan. Orang-orang yang salah tersebut menjadi semakin enggan untuk mengakui keabsahan pengawasan tentang praktek manajemen ekonomi lokal yang buruk dan masalah kredit macet yang muncul. Tahap IV. Kegagalan bank

dikarenakan penegakan peraturan pelaksana utama mengundurkan diri, kerugian bertambah besar dan perlunya penambahan modal secara besar.²⁵⁷

Kegagalan perbankan menyebabkan kerugian lebih besar kepada nasabah dibanding pemegang saham atau pemilik modal. Komisaris independen PT Bank Mandiri Tbk, Goei Siaw Hong mengungkapkan hal tersebut pada sebuah diskusi di Malang, 11 September 2015. Kalau sampai bangkrut yang dirugikan nasabah, seperti saat krisis tahun 1998. Imbasnya juga kepada pengusaha karena mereka tidak bisa mendapat kredit dan akhirnya kegiatan perekonomian tidak bisa berjalan. Fungsi penyaluran kredit ke pelaku usaha menjadi mandek. Guna menghindari kegagalan bank, regulator membuat aturan yang mengatur kecukupan modal dan likuiditas. Inilah kunci agar kesehatan perbankan terjaga dan terhindar dari risiko sistemik.²⁵⁸

Sebuah bank dikatakan bermasalah atau mengalami kegagalan bila sudah tidak mampu lagi memenuhi kewajiban deposan dan kreditur. Gagal bayar ini bersumber pada persoalan likuiditas bank. Dalam menjalankan roda bisnis, bank menghimpun dana masyarakat dalam bentuk tabungan, deposito, dan Giro yang umumnya berjangka waktu pendek (kurang dari setahun). Dana yang terkumpul tadi akan dimanfaatkan bank untuk membiayai kredit korporasi atau penempatan pada instrumen-instrumen investasi lain yang umumnya berjangka waktu lebih dari setahun. Di sinilah bank secara alamiah menghadapi apa yang disebut *maturity gap* dalam struktur keuangannya. Maksudnya, antara kewajiban membayar dana

²⁵⁷Stanley V Regalevsky and Sarah J Ricardi *Anatomy, of A Bank Failure, 2019*, The Banking Law Journal, hlm. 869.

²⁵⁸<https://m.liputan.6>, diakses pada tanggal 15 Juni 2020.

nasabah dan hasil penempatan, jatuh temponya tidaklah sama. Sekali bank gagal memenuhi kewajiban kepada deposan, reputasi bank itu sedang dipertaruhkan. Bukan mungkin akan mengalami *rush* oleh nasabah. Kalau sudah begini, bank sebesar dan sekuat apapun akan kolaps.²⁵⁹

Pada Rapat Kerja, Pembahasan RUU LPS dengan Komisi IX DPR-RI 2004-2009 dan Menteri Keuangan, pernyataan Paskah Suzetta sebagai Panitia Kerja (Panja) bahwa terdapat beberapa hal yang sangat krusial dan mendapat perhatian khusus yang dalam proses pembahasannya melalui proses panjang dan perdebatan yang cukup sengit yaitu satu mekanisme penetapan Bank Gagal baik sistemik maupun non sistemik. RUU LPS mengatur mengenai mekanisme pengambilan keputusan yang menyangkut penetapan Bank Gagal baik sistemik maupun non sistemik. Penetapan Bank Gagal merupakan tahapan penting bagi berbagai pihak yang dapat menghasilkan keputusan yang sangat tepat pada industri perbankan.

Dalam hal sebuah bank memiliki potensi kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya, berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang Penetapan Status Bank, pada Pasal 3 Ayat (2), Bank dinilai memiliki potensi kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha, dan dimasukkan dalam pengawasan intensif jika memenuhi kriteria satu atau lebih kriteria:²⁶⁰

- a. Rasio kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) sama dengan atau lebih besar dari 8% (delapan persen) namun kurang dari rasio KPPM sesuai profil risiko bank yang wajib dipenuhi oleh bank.
- b. Rasio modal inti (tier 1) kurang dari persentase tertentu yang ditetapkan OJK.

²⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 31.

²⁶⁰ Lihat Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang Penetapan Status Bank.

- c. Rasio Giro Wajib Minimum (GWM) dalam rupiah sama dengan atau lebih besar dari rasio yang ditetapkan untuk GWM dalam rupiah yang wajib dipenuhi oleh Bank, namun berdasarkan penilaian OJK bank memiliki permasalahan likuiditas mendasar.
- d. Rasio kredit bermasalah secara netto (*Non Performing Loan /NPL*) atau rasio pembiayaan bermasalah secara netto (*Non Performing Financing/NPF net*) lebih dari 5% (lima persen) dari total kredit atau total pembiayaan.
- e. Tingkat kesehatan bank dengan peringkat komposit 3 (tiga) atau peringkat komposit 5 (lima) dan/atau
- f. Tingkat kesehatan bank dengan peringkat komposit 3 (tiga) dan tata kelola dengan peringkat faktor tata kelola 4 (empat) atau peringkat faktor tata kelola 5 (lima).

Bank dalam pengawasan intensif ditetapkan oleh OJK untuk jangka waktu paling lama 1 tahun sejak tanggal pemberitahuan OJK. Selanjutnya pada pasal 5 dinyatakan bank ditetapkan oleh OJK dalam pengawasan khusus dalam hal bank yang ditetapkan dalam pengawasan intensif atau bank dalam pengawasan normal, dinilai mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha. Bank yang dinilai mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha dalam hal memenuhi serta atau lebih kriteria:

- a. Rasio KPMM kurang dari 8% (delapan persen) dan/atau
- b. Rasio GWM dalam rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk GWM dalam rupiah yang wajib dipenuhi oleh bank dan berdasarkan penilaian OJK:
 - 1) Bank mengalami permasalahan likuiditas mendasar atau
 - 2) Bank mengalami perkembangan likuiditas yang memburuk dalam waktu singkat.

Bank ditetapkan oleh OJK dalam pengawasan khusus untuk jangka waktu paling lama 3 bulan sejak tanggal surat pemberitahuan OJK. Bank selain bank sistemik dalam pengawasan intensif wajib melaksanakan tindakan pengawasan yang diperintahkan oleh OJK. Tindakan pengawasan yang dilakukan yang

diperintahkan oleh OJK sebagaimana dinyatakan pada Pasal 8 POJK Nomor 15 /POJK.03/2017 yaitu:²⁶¹

- a. Menghapus bukukan kredit atau pembiayaan atau penyaluran dana yang tergolong macet dan memperhitungkan kerugian bank selain bank sistemik dengan modal bank selain bank sistemik.
- b. Membatasi pembayaran remunerasi atau bentuk lain yang dipersamakan dengan itu kepada anggota direksi dewan komisaris dan/atau dewan pengawas Syariah, atau imbalan kepada pihak terkait.
- c. Tidak melakukan pembayaran kembali atau pelunasan instrumen modal inti tambahan atau instrumen modal pelengkap:
- d. Tidak melakukan atau menunda distribusi laba:
- e. Memperkuat atau menambah modal bank selain bank sistemik termasuk melalui setoran modal
- f. Tidak melakukan transaksi tertentu dengan pihak terkait dan /atau pihak lain yang ditetapkan oleh OJK:
- g. Membatasi pelaksanaan rencana penerbitan produk dan/atau pelaksanaan aktivitas baru:
- h. Tidak melakukan atau membatasi pertumbuhan aset, penyertaan, dan/atau penyediaan model baru:
- i. Menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban bank selain bank sistemik kepada bank dan/atau pihak lain:
- j. Tidak melakukan ekspansi jaringan kantor
- k. Tidak melakukan kegiatan usaha tertentu
- l. Menutup jaringan Kantor Bank selain bank sistemik
- m. Tidak melakukan transaksi antar bank
- n. Melakukan penggabungan merger atau peleburan konsolidasi dengan bank lain
- o. Mengganti direksi dan/ atau dewan komisaris bank selain bank sistemik
- p. Menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank selain bank sistemik kepada pihak lain
- q. Menjual bank selain bank sistemik kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban bank selain bank sistemik
- r. Menempatkan pengelola statute: dan/atau
- s. Tindakan pengawas lain.

1. Bank Tidak Sistemik

Bank selain bank sistemik dalam pengawasan intensif dikatakan pada Pasal 9 POJK Nomor 15/POJK.03/2017, wajib:²⁶²

²⁶¹ Lihat Pasal 8 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang Penetapan Status Bank.

²⁶² Lihat Pasal 9 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang Penetapan Status Bank.

- a. Menyampaikan rencana tindak (*action plan*) sesuai permasalahan yang dihadapi
- b. Menyampaikan realisasi rencana tindak (*action plan*)
- c. Menyampaikan daftar pihak terkait secara lengkap; dan
- d. Melakukan tindakan lain dan/atau melaporkan hal-hal tertentu yang ditetapkan oleh OJK.

Bank selain bank sistemik dalam pengawasan intensif yang tidak menghasilkan perbaikan kondisi keuangan dan manajerial berdasarkan analisis OJK, maka bank tersebut selanjutnya ditetapkan sebagai bank dengan status pengawasan khusus. Penetapan Bank selain Bank sistemik dalam pengawasan khusus diberitahukan secara tertulis oleh OJK, juga diberitahukan oleh OJK kepada LPS.

Pada pasal 16 POJK Nomor 15/ POJK. 03/ 2017 disebutkan bahwa Bank selain Bank sistemik dalam pengawasan khusus wajib melakukan penambahan modal untuk memenuhi rasio KPMM dan/atau kewajiban pemenuhan GWM sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Bank selain Bank sistemik dalam pengawasan khusus wajib melakukan tindakan pengawasan yang diperintahkan oleh OJK.

Tindakan pengawasan yang diperintahkan oleh OJK sesuai Pasal 17 POJK Nomor 15/POJK.03/2017, yaitu:²⁶³

- a. Melarang bank selain Bank sistemik menjual akan menurunkan aset tanpa persetujuan OJK kecuali untuk sertifikat Bank Indonesia, sertifikat Bank Indonesia Syariah, Sertifikat Deposito Bank Indonesia Surat Berharga Bank Indonesia Valuta Asing, Giro pada bank Indonesia, tagihan antar Bank, dan/atau Surat Berharga Negara;
- b. Melarang bank selain bank sistemik mengubah kepemilikan bagi:
 - 1) Pemegang saham yang memiliki saham Bank selain Bank Sistemik sebesar 10% (sepuluh persen) atau lebih: dan/atau

²⁶³ Lihat Pasal 17 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang Penetapan Status Bank.

- 2) Pemegang Saham Pengendali (PSP) termasuk pihak yang melakukan pengendalian terhadap Bank selain Bank Sistemik dalam struktur kelompok usaha Bank selain Bank Sistemik.
- c. Memerintahkan bank selain bank sistemik untuk melaporkan setiap perubahan kepemilikan saham bank selain bank sistemik kurang dari 10% (sepuluh persen) kepada OJK.

Bank selain bank sistemik dalam pengawasan khusus wajib menyampaikan kepada OJK sebagaimana dicantumkan pada Pasal 19 POJK Nomor 15/POJK.03/2017, yaitu:²⁶⁴

- a. Laporan keuangan terkini berupa neraca dan laporan laba rugi serta rekening administratif.
- b. Rincian aset produktif terkini yang dikelompokkan berdasarkan kualitas.
- c. Peringkat komposit tingkat kesehatan Bank selain Bank Sistemik yang terkini.
- d. Informasi dan dokumen mengenai:
 - 1) Daftar terkini simpanan nasabah secara agregat yang dikelompokkan berdasarkan nilai nominal;
 - 2) Daftar terkini rincian tagihan dan kewajiban Bank Selain Bank Sistemik kepada pihak terkait dan
 - 3) Informasi lain yang diperlukan OJK.
- e. Laporan keuangan terkini dari perusahaan yang memperoleh penyertaan modal dari bank selain bank sistemik selain penyertaan modal sementara dalam rangka restrukturisasi kredit atau pembiayaan;
- f. laporan struktur terkini kelompok usaha terkait Bank Selain Bank Sistemik, termasuk badan hukum pemegang saham bank selain bank sistemik sampai dengan *Ultimate share holder*; dan
- g. Laporan proyeksi arus kas untuk jangka waktu 1 (satu) bulan mendatang atau berdasarkan periode laporan lain yang terinci secara harian dan dengan frekuensi sesuai dengan yang ditetapkan oleh OJK.
- h. Laporan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib disampaikan kepada OJK paling lama 3 hari kerja sejak bank selain bank sistemik ditetapkan dalam pengawasan khusus.

Pada Pasal 23 POJK Nomor 15/POJK.03/2017, Bank selain Bank sistemik dalam pengawasan khusus ditetapkan oleh OJK tidak dapat disehatkan bila:²⁶⁵

²⁶⁴ Lihat Pasal 19 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang Penetapan Status Bank.

²⁶⁵ Lihat Pasal 23 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang Penetapan Status Bank.

- a. Jangka waktu pengawasan belum terlampaui namun kondisi Bank selain Bank sistemik menurun Sehingga:
 - 1) Rasio KPMM sama dengan atau kurang dari 4% (empat persen) dan dinilai tidak dapat ditingkatkan menjadi 8% (delapan persen); dan/ atau
 - 2) Rasio GWM dalam rupiah sama dengan 0% (nol persen) dan nilai tidak dapat diselesaikan dengan ketentuan perundang-undangan; atau
- b. Jangka waktu telah terlampaui;
 - 1) Rasio KPMM Bank selain Bank sistemik kurang dari 8% (delapan persen); dan/atau
 - 2) Rasio GWM dalam rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk GWM dalam rupiah yang wajib dipenuhi oleh sistemik.

Bank Selain Bank Sistemik dalam pengawasan khusus yang tidak dapat disehatkan oleh OJK dimasukkan pada kategori Bank Gagal. Sesuai dengan Pasal 1 angka (3) Undang – Undang LPS, bahwa suatu bank disebut sebagai Bank Gagal apabila bank mengalami kesulitan keuangan, masalah keuangan yang dialami bank dapat membahayakan usahanya dan bank tidak dapat disehatkan kembali oleh Lembaga Pengawas Perbankan (OJK) sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Bila bank selain Bank sistemik tidak dapat disehatkan maka OJK memberitahukan secara tertulis pada Bank selain Bank sistemik dalam pengawasan khusus yang tidak dapat disehatkan dan kepada LPS untuk memperoleh keputusan terhadap penyelesaian Bank selain Bank sistemik. Dalam hal LPS memutuskan untuk tidak melakukan penyelamatan terhadap Bank selain Bank sistemik, OJK melakukan pencabutan izin usaha Bank selain Bank sistemik setelah memperoleh pemberitahuan keputusan dari LPS, sebagaimana dicantumkan pada Pasal 24 dan 25 POJK Nomor 15/POJK.03/2017.

2. Bank Sistemik

Pengertian Bank Sistemik adalah bank yang karena ukuran aset modal dan kewajiban: luas jaringan atau kompleksitas transaksi atau jasa perbankan: serta keterkaitan dengan sektor keuangan lain dapat mengakibatkan gagalnya sebagian atau keseluruhan Bank lain atau sektor jasa keuangan baik secara operasional maupun finansial, jika bank tersebut mengalami gangguan atau gagal.

Bagi Bank Sistemik, penetapan Bank Sistemik dalam pengawasan intensif adalah sesuai dengan kriteria sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 Ayat (2) yang telah diuraikan sebelumnya. Bank Sistemik yang ditetapkan dalam pengawasan intensif selain menerapkan rencana aksi (*recovery plan*) dan rencana tindak (*action plan*), wajib melaksanakan tindakan pengawasan yang diperintahkan OJK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 yang telah dijelaskan terdahulu. Ketentuan tersebut dimuat pada Pasal 29 Ayat (1) POJK Nomor 15/POJK.03/2017. Pada penjelasan Pasal 29 Ayat (1) diuraikan *recovery plan* untuk mengatasi permasalahan terkait kesulitan keuangan dengan tujuan agar Bank sistemik dalam status pengawasan intensif dapat kembali menjadi Bank sistemik dalam pengawasan normal, sedangkan *action plan* memuat langkah perbaikan untuk mengatasi permasalahan yang tidak terkait dengan kesulitan keuangan.

POJK No.14/POJK.03/2017 mengatur tentang rencana aksi (*recovery plan*) bagi Bank sistemik. Direksi wajib menyusun rencana aksi secara realistis dan komprehensif dan wajib memperoleh persetujuan RUPS. Rencana aksi memuat antara lain pihak yang berperan dan bertanggung jawab dalam menyusun rencana aksi, menyampaikan rencana aksi dan pihak yang bertanggung jawab mengkomunikasikan rencana aksi ke seluruh jenjang atau tingkatan organisasi

Bank sistemik, dan pihak yang bertanggung jawab dalam melakukan evaluasi dan pengujian (*stress testing*) rencana aksi.

Sama halnya dengan Bank Selain Bank Sistemik, bagi Bank Sistemik dapat berubah statusnya menjadi Bank Dalam Pengawasan Khusus sesuai ketentuan dalam Pasal 5 yang telah dijelaskan sebelumnya. Selanjutnya pengaturan bagi Bank Sistemik yang ditetapkan dalam pengawasan khusus wajib melakukan penambahan modal untuk memenuhi rasio KPMM dan/atau kewajiban pemenuhan GWM sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penambahan modal wajib dipenuhi dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan sejak tanggal surat pemberitahuan OJK. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 37 Ayat (1) dan Ayat (2) POJK Nomor 15/POJK.03/2017.

Bank sistemik ditetapkan oleh OJK dalam pengawasan khusus untuk jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan sejak tanggal surat pemberitahuan OJK, sebagaimana yang ditetapkan pada Pasal 5 Ayat (3) PJOK Nomor 15/ POJK. 03/2017.

Pada Pasal 39 dinyatakan OJK meminta penyelenggaraan rapat Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) dalam hal pengawasan khusus memenuhi kriteria:²⁶⁶

- a. Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (3) belum terlampaui namun:
 - 1) Rasio KPMM sama dengan atau lebih dari 4% (empat persen) namun kurang dari 8% (delapan persen) dan OJK menilai Bank sistemik sudah tidak dapat diselamatkan dan/atau
 - 2) Rasio GWM dalam rupiah sama dengan 0% (nol persen) dan dinilai tidak dapat diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau

²⁶⁶ Lihat Pasal 39 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang Penetapan Status Bank.

- b. Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (3) terlampaui dan;
- 1) Rasio KPMM Bank sistemik kurang dari 8% (delapan persen); dan/atau
 - 2) Rasio GWM dalam rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk GWM dalam rupiah yang wajib dipenuhi oleh Bank sistemik.
- Pada kondisi makin memburuknya Bank sistemik dalam pengawasan intensif memperlihatkan rencana aksi tidak efektif menyelesaikan permasalahan solvabilitas bank. Dengan demikian maka Bank Sistemik sudah masuk kategori Bank Gagal.

Selanjutnya pada Pasal 40 mengatakan dalam hal Bank sistemik dalam pengawasan khusus sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 39 diputuskan oleh KSSK diserahkan kepada LPS untuk dilakukan penanganan berdasarkan Undang-Undang mengenai pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan dan Undang-Undang mengenai lembaga penjamin simpanan, OJK memberitahukan kepada Bank sistemik mengenai keputusan KSSK tersebut.

Berdasarkan uraian di atas terdapat perbedaan penanganan Bank sistemik dan Bank selaian bank sistemik saat dalam kondisi normal dan dinilai mengalami permasalahan signifikan. Pada Bank selain bank sistemik hanya menyampaikan rencana tindak (*action plan*) pada OJK, sedangkan pada Bank Sistemik selain wajib menyampaikan rencana aksi (*action plan*) juga wajib menerapkan rencana aksi (*recovery plan*).

Namun menurut Hari Prasetya hendaknya Bank Sistemik diwajibkan menyusun dan menyampaikan *resolution plan* dan dilakukannya *resolvability assesment* secara periodik agar kredibilitas dan kelayakan *resolution plan* tersebut dapat dinilai. Tujuan *resolution plan* agar otoritas resolusi dapat menentukan opsi

dan strategi resolusi yang paling sesuai dengan struktur keuangan, operasional, dan legal bank, apabila bank mengalami kegagalan, fungsi utama bank tetap terjaga.²⁶⁷

3. Risiko Sistemik Perbankan

Secara ukuran nominal, sektor keuangan Indonesia memiliki ukuran yang cukup besar, pada tahun 2000 sampai tahun 2010, dari 1.186 triliun menjadi hampir 3.967 triliun. Pada periode tersebut telah dilakukan reformasi keuangan yang cukup signifikan pada sejumlah sektor keuangan, namun tingkat diversifikasi di sektor keuangan sangat rendah. Sektor yang mendominasi yaitu 80 % dari sektor keuangan adalah sektor perbankan, sedangkan 20 % lainnya dilaksanakan oleh perusahaan pembiayaan, dana pensiun, reksadana dan lain – lain.²⁶⁸

Dibandingkan dengan sektor lainnya, terdapat alasan teoritis mengapa sektor perbankan lebih memiliki risiko sistemik: (1) karakteristik khas (sistemik) yang dimiliki sektor perbankan. Sistem finansial terdiri dari bank-bank yang bila *default* memiliki potensi penularan ke sektor lainnya. Dalam kasus-kasus tertentu, kegagalan suatu bank tidak hanya mempengaruhi harga saham bank tersebut, namun juga harga saham beberapa bank lainnya. Sebaliknya, terdapat bank lainnya yang bila *default* cenderung tidak memberikan kegagalan sistemik (2) Risiko *default* dalam dunia perbankan dapat menjadi sistemik karena terkait dengan kemampuannya menyebar atau karena tindakan diversifikasi risiko antarbank,

²⁶⁷ Dominasi perbankan pada sektor keuangan di Indonesia memerlukan keseimbangan dengan peran sektor lembaga keuangan non bank maupun pasar modal. Lebih lanjut dapat dilihat pada Nugroho Agung Wijoyo, *Op Cit*, hlm 5-7.

²⁶⁸ Dominasi perbankan pada sektor keuangan di Indonesia memerlukan keseimbangan dengan peran sektor lembaga keuangan non bank maupun pasar modal. Lebih lanjut dapat dilihat pada Nugroho Agung Wijoyo, *Referensi Risiko Sistemik Perbankan*, UI-Press, Jakarta, 2015.

misalnya sekuritisasi. Dengan mempermudah distribusi risiko antar bank, sekuritisasi akan dapat menaikkan peluang terjadinya *joint failure* (3). *default* bank secara individu dapat memiliki efek menular kepada perusahaan nonfinansial karena bank merupakan penyedia kredit kepada perusahaan lain. Oleh karena itu, bila suatu bank *default*, pasokan kredit kepada perusahaan akan turun. Konsekwensinya jika terdapat bank yang bila gagal, tidak hanya berpengaruh terhadap bank lainnya. namun juga berpengaruh kepada seluruh saham. Dalam situasi seperti ini, maka kenaikan risiko *default* suatu bank dapat menyebabkan kenaikan risiko seluruh pasar finansial bahkan perekonomian. Risiko inilah yang disebut risiko sistemik. Risiko ini tidak didiversifikasi sehingga investor akan mengenakan premium terhadap risiko ini.²⁶⁹

Proses pemberian kredit memerlukan analisis berdasarkan data kuantitatif dan informasi kualitatif, pengalaman, keahlian, dan keyakinan dari pengambil keputusan kredit. Kualitas portofolio pinjaman bank diindikasikan oleh NPL. Pengambil keputusan kredit dituntut untuk memiliki profesionalisme dan integritas yang tinggi disertai kadar kualitas spiritual yang kuat. Bila NPL pada bank relatif besar maka berdampak pada risiko tinggi pada pertahanan solvabilitas. Posisi bank yang mempunyai risiko tinggi terutama pada perbankan konvensional dapat menimbulkan efek pada kegagalan yang pada akhirnya cenderung diikuti dengan penutupan bank tersebut.²⁷⁰

²⁶⁹ Pada dasarnya setiap bank berhubungan dengan bank lain dalam transaksi perbankan. Jika sejumlah bank mempunyai NPL yang tinggi tanpa langkah penyelamatan yang berarti, akan timbul krisis perbankan yaitu banyak yang perlu ditutup. Lebih lanjut dapat dilihat pada Hendy Herijanto, *Op Cit*, hlm 145

²⁷⁰ Pada dasarnya setiap bank berhubungan dengan bank lain dalam transaksi perbankan. Jika sejumlah bank mempunyai NPL yang tinggi tanpa langkah penyelamatan yang berarti, akan

Kegagalan suatu bank dapat mempengaruhi kegagalan suatu bank lain, karena pada dasarnya setiap bank berhubungan dengan bank lain dalam transaksi perbankan. Transaksi yang dimaksud antara lain, setiap dana yang diberikan sebagai pinjaman kepada para debitur, pada akhirnya akan masuk kembali pada bank lain. Debitur menggunakan dana pinjaman tersebut sebagai pembayaran pada pihak lain, dan sebagian dilakukan dengan menggunakan media cek. Cek itu diserahkan kepada bank yang digunakan oleh konsumen dari debitur dan seterusnya. Setiap pembayaran melalui bank akan berhubungan dengan bank lain, setiap bank juga melakukan pinjaman antar bank, atau pinjaman diperoleh dari bank lainnya. Jika bank pertama dalam suatu transaksi tidak dapat melakukan pembayaran kepada pihak atau bank lain, maka bank yang seharusnya menerima pembayaran dari bank pertama akan menjadi bermasalah dan seterusnya, karena itu jika bank pertama harus ditutup dapat dipastikan bahwa bank itu masih memiliki kewajiban keuangan kepada pihak lain termasuk bank-bank lain yang berhubungan dengan bank tersebut dalam transaksi keuangan. Dengan demikian, hubungan satu bank dengan bank lainnya bersifat sistemik.²⁷¹

Dampak kompetisi antar bank terhadap kerapuhan sistem perbankan (*finansial fragility*) adalah salah satu subjek yang masih terus diperdebatkan di kalangan akademik dan para pengambil keputusan. Kerapuhan sistem perbankan dan sistem keuangan menjadi perhatian utama setelah munculnya fenomena

timbul krisis perbankan yaitu banyak yang perlu ditutup. Lebih lanjut dapat dilihat pada Hendy Herijanto, *Selamatkan Perbankan Indonesia...*, *Op. Cit.*

²⁷¹ Budi Wibowo dan Andre Prasetyo Siantoro, *Tingkat Persaingan Bank dan Risiko Sistemik Perbankan: Kasus Indonesia*, *Journal Manajemen Tekonologi*, Vol. 1, No. 3, 2018, hlm 166-170.

kegagalan bank secara masif dan bersamaan ketika krisis keuangan global tahun 2008. Sebagian peneliti menduga krisis keuangan global pada tahun 2008 yang dimulai dan kejatuhan bank-bank dan institusi keuangan disebabkan oleh kompetisi yang terlampau keras sehingga perbankan terdorong melakukan inovasi-inovasi keuangan untuk mencapai margin laba yang lebih tinggi. Kompetisi antar bank terbukti mendorong tingkat inovasi dan efisiensi bank menjadi lebih tinggi. Di sisi yang berlawanan, ada sebagian peneliti yang berpendapat kurangnya kompetisi justru yang menyebabkan sistem perbankan menjadi rapuh. Bank yang memiliki *market power* akan cenderung menetapkan bunga pinjaman yang tinggi, nasabah yang mengajukan dan memperoleh pinjaman dari bank adalah mereka yang memiliki resiko yang relatif tinggi dan tidak memiliki pilihan sumber pembiayaan lain selain dari bank. Portofolio kredit bank akan didominasi oleh nasabah yang rata-rata berisiko tinggi dan sensitif terhadap perubahan kondisi makro ekonomi dan persaingan sehingga sistem perbankan menjadi sangat sensitif.²⁷²

Bank-Bank di Indonesia memiliki tingkat Interdependen dan interkoneksi yang cukup tinggi dengan bank lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa bank-bank di Indonesia relatif memiliki sumber risiko yang serupa dengan bank lainnya dan *bank's risk taking behavior* (perilaku pengambilan risiko bank) yang mirip sehingga perubahan risiko individu bank memiliki potensi dampak sistemik yang relatif tinggi terhadap risiko sistem perbankan. Tingkat persaingan bank di Indonesia cenderung rendah. Tingkat kompetisi perbankan Indonesia dapat

²⁷² Pola hubungan antara kompetisi dan risiko sistemik terbukti bersifat linier, bentuk persaingan perbankan Indonesia mengarah pada *monopolistic competition* dengan segmentasi pasar yang cukup ketat. Selanjutnya dapat dilihat pada *Tingkat persaingan dan Risiko Sistemik Perbankan: Kasus Indonesia*, Budi Wibowo dan Andre Prasetyo Siantoro, *ibid*, hlm. 175-177.

digolongkan sebagai persaingan monopolistik dimana setiap bank memiliki segmen pasarnya masing-masing sehingga memiliki rata-rata *market power* yang cukup kuat yang memungkinkan mereka untuk dapat menetapkan harga yang relatif tinggi dari *marginal cost*-nya. Hubungan antara tingkat persaingan bank terhadap risiko sistemik terbukti bersifat negatif, semakin tinggi tingkat persaingan bank maka risiko sistemik akan semakin rendah.

Hal ini menunjukkan paradigma *competition stability* lebih sesuai dengan kondisi empirik perbankan Indonesia. Semakin tinggi tingkat persaingan perbankan, maka stabilitas Sistem perbankan akan semakin kokoh dengan risiko sistemik yang cenderung semakin rendah.²⁷³

Bank sebagai sebuah perusahaan memiliki risiko *default* yaitu risiko perusahaan tidak mampu memenuhi kewajiban finansial nya. Risiko *default* sebuah bank secara teoritis patut diduga bersifat sistemik karena industri perbankan memiliki karakteristik yang secara natural dimana kegagalan sebuah bank dapat bersifat sistemik Sistem perbankan dapat *default* karena dipicu *default* nya sebuah bank yang menyebabkan bank-bank lain di dalam sistem perbankan tersebut ikut terbawa *default* pula (*cascade of failure*) semakin besar probabilitas sebuah sistem perbankan untuk mengalami kegagalan bank-bank di dalamnya secara bersamaan, maka risiko sistemik dari sistem perbankan tersebut semakin besar. Bank yang dapat memicu runtuhnya sistem perbankan disebut sebagai bank yang berdampak sistemik (*systemically important bank*). Umumnya bank yang menimbulkan risiko

²⁷³ Pola hubungan antara kompetisi dan risiko sistemik terbukti bersifat linier, bentuk persaingan perbankan Indonesia mengarah pada *monopolistic competition* dengan segmentasi pasar yang cukup ketat. Selanjutnya dapat dilihat pada *Tingkat persaingan dan Risiko Sistemik Perbankan: Kasus Indonesia*, Budi Wibowo dan Andre Prasetyo Siantoro, *Op. Cit.*, hlm. 166-177.

sistemik adalah bank yang besar sedemikian hingga dampak *default* dari bank tersebut dapat menyeret bank-bank yang lain ikut menjadi *default*. Oleh karena itu bank dengan dampak sistemik yang sangat besar seperti ini dikenal dengan istilah *Too Big to Fail*, terlalu beresiko bagi pemerintah dan otoritas moneter untuk membiarkan bank ini sampai menderita *default*.²⁷⁴

Karena sektor perbankan merupakan salah satu sumber pendanaan utama perusahaan, kegagalan sebuah bank dapat pula berimbas kepada perusahaan-perusahaan non keuangan. Risiko sistemik (*banking industry risk*) secara signifikan dipengaruhi oleh risiko *default* individual bank pada negara dengan struktur industri perbankan yang didominasi oleh bank-bank besar. Pada negara dengan struktur persaingan industri perbankan yang lebih merata, pengaruh risiko *default individual bank* tidak signifikan terhadap risiko sistemik perbankan.

4. Pengertian dan Pengaturan Bank Sistemik

Perihal sistemik atau tidak sebuah bank yang dinyatakan gagal oleh bank sentral memang masih menjadi bahan yang bisa diperdebatkan panjang lebar. Sebab memang tidak ada aturan baku yang mengatur soal ini. Selama ini untuk mengatur sistemik atau tidaknya sebuah bank hanya didasarkan pada penguasaan asset.

Bank sistemik merupakan bank yang memiliki jumlah aset besar dan kompleksitas produk beragam dengan konglomerasi keuangan. Selain itu, bank sistemik juga memiliki keterkaitan dengan bank lain dan posisi bank tersebut tidak

²⁷⁴ *Dampak Risiko Default Bank Terhadap Risiko Sistemik Perbankan Dan Risiko sistemik Bursa Saham Di Lima Negara ASEAN*, Buddi Wibowo, Wilbert Itan, Jurnal Keuangan dan Perbankan, Vol 20, No.1 Januari 2015, hlm. 164.

tergantikan jika terjadi kegagalan atau penutupan. Setidaknya terdapat 3 kriteria bank sistemik, yaitu:²⁷⁵

a. Ukuran skala Bank

Bank yang tergolong sebagai bank sistemik adalah bank bank berskala besar yang masuk dalam kategori Bank Umum Kegiatan Usaha (BUKU) 4 dan BUKU 3. Pada kedua kategori tersebut, Bank memiliki kegiatan usaha yang cakupannya luas. Luas dalam arti keragaman produk dan layanan juga penyertaan modal pada lembaga keuangan lain yang daya jangkauannya lingkup internasional. Tak hanya skala cakupan produk dan layanan, ukuran skala bank juga mencerminkan total aset dan jumlah Deposito yang dimiliki oleh bank terkait. Semakin besar jumlah aset yang dimiliki, maka resiko dampak sistemik jika mengalami masalah semakin tinggi.

b. Koneksitas

Bank besar tentu tak hanya menjalankan kegiatan usaha berupa penghimpunan dan penyaluran dana, namun juga menjalin kerjasama dengan instansi-instansi lain, bank-bank lain, dan juga lembaga keuangan lainnya. Bahkan Bank juga senantiasa berusaha untuk melakukan ekspansi melalui sektor jasa keuangan lain baik di dalam maupun di luar negeri. Tak heran jika bank-bank berhubungan dalam interkoneksi yang kuat.

c. Kompleksitas produk dan transaksi.

Semakin besar skala dan modal inti suatu bank, maka level kategorinya akan meningkat. Seiring dengan peningkatan level kategori tersebut, bank terkait berkesempatan untuk menciptakan produk dalam keberagaman dan kompleks dengan jangkauan yang lebih luas.

Meski terdapat bank berdampak sistemik, namun masyarakat tak perlu khawatir dalam memanfaatkan produk dan layanan perbankan. Dengan adanya kategori atau kelompok bank sistemik justru mencerminkan pengelolaan dan penetapan aturan yang semakin ketat. Tak hanya itu, bank terkait juga cenderung lebih berhati-hati dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak mengalami kesalahan.

Menurut George G. Kaufman, resiko sistemik dianggap terjadi karena semua agen ekonomi terhubung, keterhubungan ini menyediakan atau membentuk

²⁷⁵ Simulasi kredit.com/apa-itu-sistemik/, diakses pada tanggal 19 Juni 2020.

sebuah rantai yang mengejutkan untuk agen manapun, yang ditularkan kepada yang lain. Neraca keseimbangan pribadi atau institusi dari agen-agen ini termasuk aset untuk yang lain, jika sebuah agen mengalami penurunan nilai dari assetnya, nilai dari *capital* (modal) akan berkurang. Ini akan mempengaruhi perilaku *spending* (belanja) dari agen tersebut dan juga pemasukan serta nilai asset dari agen lainnya. Terlebih lagi, jika kerugian nilai asset lebih besar dari modal agen tersebut, akan menimbulkan kegagalan terhadap kewajiban hutangnya. Ini pada gilirannya, akan mengurangi nilai aset pada neraca kreditur agen dan memicu reaksi berantai berupa pengurangan pengeluaran dan kegagalan.²⁷⁶

Penetapan Bank Sistemik (*Systemically Important Bank*) merupakan konsekuensi dari diterbitkannya Undang-Undang Nomor 9 tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Penetapan bank sistemik dan *Capital Surcharge* akan dilakukan secara rutin setiap semester oleh OJK berkoordinasi dengan BI. Bank yang ditetapkan sebagai bank sistemik wajib membentuk *capital surcharge* sesuai dengan masing-masing kelompok (*bucket*). OJK menetapkan *capital surcharge* dengan membagi bank yang berdampak sistemik menjadi lima kelompok (*bucket*) yaitu sebagai berikut:

- a. Kelompok (*bucket*)1 ditetapkan *capital surcharge* sebesar 1% dari Aktiva Tertimbang Menurut Rasio (ATMR)
- b. Kelompok (*bucket*) 2 ditetapkan *capital surcharge* sebesar 1,5% dari ATMR.
- c. Kelompok (*bucket*) 3 ditetapkan *capital surcharge* sebesar 2% dari ATMR.

²⁷⁶ George G. Kaufman, *Bank Failures, Op. Cit.*, hlm. 10.

- d. Kelompok (*bucket*) 4 ditetapkan *capital surcharge* terbesar 2,5% dari ATMR; dan
- e. Kelompok (*bucket*) 5 ditetapkan *capital surcharge* sebesar 3,5% dari ATMR.

Menurut Pasal 1 Ayat (3), Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 2/ POJK. 03/ 2018 Tentang Penetapan Bank Sistemik dan *Capital Surcharge* yang dimaksud dengan *Capital Surcharge* adalah tambahan modal yang berfungsi untuk mengurangi dampak negatif terhadap stabilitas sistem keuangan dalam hal terjadi kegagalan Bank sistemik melalui peningkatan kemampuan Bank dalam menyerap kerugian.

Sesuai dengan Pasal 17 Ayat (1), (2), (3) dan (4) Undang-Undang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (UU PPKSK) untuk mencegah krisis sistem keuangan di bidang perbankan, OJK berkoordinasi dengan BI menetapkan Bank sistemik. Penetapan bank sistemik dilakukan pada kondisi stabilitas sistem keuangan normal. OJK berkoordinasi dengan BI melakukan pemutakhiran daftar Bank sistemik secara berkala 1 (Satu) kali dalam 6 (enam) bulan. OJK juga menyampaikan hasil penetapan dan pemutakhiran daftar Bank sistemik kepada Komite Stabilitas Sistem Keuangan. Selanjutnya amanah pada pasal 17 tersebut dituangkan pada Pasal 2 POJK Nomor 2/ POJK. 03/ 2018 Ayat (1), (2) dan (3), OJK menetapkan bank sistemik dan *capital surcharge*, dalam menetapkan bank sistemik dan (*capital surcharge*), OJK berkoordinasi dengan BI. Penetapan Bank sistemik dan *capital surcharge* dilakukan setiap semester pada: (a) bulan Maret dengan menggunakan data posisi bulan Desember tahun tahun

sebelumnya; dan (b) bulan September dengan menggunakan data posisi bulan Juni tahun berjalan.

Pada Pasal 5 Ayat (1), (2), (3), dan (4) Nomor 2/ POJK. 03/2018 diatur bahwa dalam penetapan Bank Sistemik, OJK menyusun metodologi penetapan Bank sistemik. Metodologi penetapan menggunakan indikator: (a) ukuran Bank (*Size*); (b) kompleksitas kegiatan usaha (*complexity*); dan (c) keterkaitan dengan sistem keuangan (*interconnectedness*). Metodologi penetapan Bank sistemik digunakan dalam penetapan Bank sistemik setiap semester. OJK mengkaji ulang penetapan metodologi Bank sistemik paling rendah 1 (satu) kali dalam 3 (tiga) tahun.

Kedepannya diperkirakan jumlah bank sistemik akan terus bertambah, karena semakin banyak konsolidasi di industri perbankan yang dilakukan baik melalui melalui merger atau akuisisi. Ini mendorong peningkatan aset yang dimiliki oleh bank, sehingga masuk dalam kategori bank sistemik. Jadi bertambahnya bank sistemik diartikan bahwa nilai aset bank juga bertambah, juga dibutuhkan pengawasan yang lebih ketat terhadap sistem keuangan. Penambahan jumlah bank sistemik poinnya tidak selalu negatif, tetapi harus dicermati adanya kenaikan risiko terutama diakibatkan pelemahan rupiah. Inti dari bank sistemik adalah bank yang besar, penting dan memiliki pengaruh yang besar terhadap industri perbankan, keuangan dan stabilitas nasional. Bila ada bank yang terlempar dari kriteria sistemik berarti memiliki penurunan kualitas, kinerja dan juga pengawasan.²⁷⁷

²⁷⁷ <http://tirto.id>, diakses pada tanggal 18 Juni 2020

Semakin besar asset sebuah bank akan semakin tinggi pula potensi sistemik bank itu bila harus ditutup. Pada poin ini boleh dibilang semua pihak sepakat dan bisa menerimanya. Begitu pula sebaliknya, bank dengan asset kecil maka potensi sistemiknya rendah.

Likuidasi PT Bank IFI pada tahun 2009, jika ditinjau dari indikator yang digunakan oleh OJK untuk menetapkan Bank Sistemik maka Bank IFI tidak termasuk kategori Bank Sistemik karena jumlah aset Bank IFI sebesar Rp.442 miliar, hanya 0,01% dari total aset industri perbankan nasional, sebaran bank IFI hanya di Jakarta dengan 6 cabang dan hanya 5 ATM, pinjaman antar Bank IFI hanya dibawah Rp.8 miliar dan eksposur ke sektor riil amat kecil sehingga tidak akan mengganggu operasional perusahaan-perusahaan besar.²⁷⁸

Memang bila merujuk asumsi diatas, bahwa semakin kecil asset bank akan minim pula potensi sistemik yang dapat ditimbulkan adalah valid. Misalnya ketika Bank Indonesia mencabut izin usaha Bank IFI pada 17 April 2009. Tidak terlihat adanya goncangan publik terhadap penutupan bank tersebut. LPS pun segera memainkan peran sebagai penjamin dana nasabah. Ketenangan publik ini bisa terjaga karena situasi ketika itu memang kondusif dimana tidak ada goncangan seperti krisis ekonomi dan moneter. Tapi bila melihat fakta dimasa lalu, sewaktu menutup 16 (enam belas) bank yang hanya menguasai 3% (tiga persen) dari total aset perbankan nasional pada November 1997, malah terjadi *rush* luar biasa terhadap hampir semua bank (besar dan kecil). Bila pemerintah tidak menenangkan kepanikan masa dengan menjamin semua dana nasabah, sistem perbankan akan

²⁷⁸ Lebih lanjut mengenai likuidasi Bank IFI dapat dilihat pada Zulfi Diane Zalni, *Independensi Bank Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 232-233.

rontok dan perekonomian nasional ambruk, bangsa ini pun hancur. Periode 1997-1998 adalah masa krisis ekonomi dan keuangan serius di Republik ini.²⁷⁹

Bank Indonesia tahun 2008 menggunakan kriteria sistemik memakai kerangka analisis sistem *Memorandum of Understanding* (MOU) Uni Eropa, 1 Juni 2008, salah satu bunyi petikan MOU Uni Eropa itu mengatakan: “...*in a such situation, one may also need to place more reliance on qualitative information*”. Inti pernyataan itu, bahwa penilaian kualitatif menjadi unsur lebih penting ketimbang informasi kuantitatif terkini. Pandangan MOU UNI Eropa itu sudah barang tentu didasarkan pada pengalaman panjang mereka dalam menangani dan mencegah krisis keuangan.

Ada 4 (empat) aspek yang dipakai MOU Uni Eropa dalam menganalisis Bank Gagal yang ditenggarai sistemik:

- a. Institusi Keuangan;
- b. Pasar Keuangan;
- c. Sistem Pembayaran: dan
- d. Sektor riil.

Terhadap keempat aspek itu, Bank Indonesia mengimbuhi satu aspek yakni faktor psikologis pasar. Sehingga total aspek yang yang dikaji menjadi lima. Penambahan aspek psikologis pasar tak lepas dari pengalaman krisis perbankan periode 1997/1998 yang sangat kental unsur psikologis pasar. Kelima aspek inilah yang dipakai Bank Indonesia untuk membuat kajian sistemik, baik kualitatif maupun Kuantitatif terhadap Bank Century.²⁸⁰

²⁷⁹ Bank Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 51-52.

²⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 53-54.

Pada sisi lain, kriteria penilaian dampak sistemik mengikuti prinsip *constructive ambiguity*. Maksudnya, bila kriteria sistemik dibuat sedemikian jelas merujuk data-data dan informasi yang bersifat kuantitatif, dikhawatirkan akan menimbulkan *moral hazard* karena dapat dijadikan acuan oleh eksekutif atau pemegang saham bank untuk menggiring bank yang dikelola menjadi bank gagal yang masuk kriteria sistemik dan diselamatkan oleh LPS. Untuk itulah, penilaian dampak sistemik hanya dilakukan secara situasional dengan mengambil pertimbangan kondisi pasar keuangan dan perekonomian pada saat terjadi institusi keuangan mengalami permasalahan. Kriteria tak tertulis lain yang patut juga mendapat perhatian adalah pada aspek potensi semua dampak yang mungkin dapat diprediksi (*all foreseeable effect*). Memperhitungkan berbagai aspek jauh kedepan yang mungkin terkena dampak dari penutupan bank tetaplah menjadi wacana dalam memperhitungkan sebuah bank gagal sistemik atau tidak. Semakin jauh kedepan analisisnya akan sampai pada kesimpulan sementara berupa ketidakpastian besarnya dampak.²⁸¹

Pada UU PPKSK, Pasal 20 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7) dinyatakan Bank Sistemik yang mengalami kesulitan likuiditas, dapat mengajukan permohonan kepada Bank Indonesia untuk mendapatkan pinjaman likuiditas jangka pendek atau pembiayaan likuiditas jangka pendek berdasarkan prinsip syariah. Dalam pemberian likuiditas jangka pendek atau pembiayaan likuiditas jangka pendek berdasarkan prinsip syariah maka OJK melakukan penilaian mengenai pemenuhan persyaratan solvabilitas dan tingkat kesehatan Bank Sistemik, dan BI

²⁸¹ *Ibid.*, hlm. 55.

bersama OJK melakukan penilaian mengenai pemenuhan persyaratan agunan dan perkiraan kemampuan Bank sistemik untuk mengembalikan pinjaman likuiditas jangka pendek atau pembiayaan likuiditas jangka pendek berdasarkan prinsip syariah.

Pemberian pinjaman likuiditas jangka pendek (PLJP) harus dijamin dengan agunan yang berkualitas tinggi berupa surat berharga yang memiliki agunan surat berharga dalam jumlah yang cukup, Bank sistemik dapat menggunakan aset kredit dengan kolektibilitas lancar sebagai agunan. Pemberian PLJP dilakukan berdasarkan Undang-Undang BI. OJK berkoordinasi dengan BI melakukan pengawasan terhadap Bank sistemik yang menerima PLJP untuk memastikan penggunaannya dan pelaksanaannya rencana pembayarannya kembali sesuai perjanjian.

Penjelasan Pasal 20 Ayat (1) UU PPKSK menyatakan berdasarkan UU BI, Bank yang mengalami kesulitan likuiditas dapat mengajukan PLJP kepada BI sebagai *lender of the last resort* sepanjang bank yang bersangkutan memenuhi ketentuan solvabilitas dan memiliki agunan yang cukup. Penjelasan Ayat (2) nya yang menyatakan ketentuan pemberian PLJP ini memperhatikan wewenang yang dimiliki oleh BI dan OJK. Penilaian solvabilitas dan tingkat kesehatan bank merupakan wewenang OJK selaku lembaga pengawas bank sehingga pelaksanaannya dilakukan oleh OJK berdasarkan ketentuan dalam POJK. Penilaian agunan dan perkiraan kemampuan Bank Sistemik mengembalikan PLJP yang dilakukan sesuai dengan peraturan BI merupakan kebutuhan BI selaku pihak yang akan memberikan pinjaman atau pembiayaan. Untuk penilaian tersebut BI

memerlukan kerjasama OJK selaku pengawas yang mengetahui kondisi terkini aset dan kewajiban Bank serta kondisi keuangan Bank sistemik secara keseluruhan.

Pada Pasal 14 POJK Nomor 2/POJK.03/2018 tentang penetapan Bank Sistemik dan *capital surcharge* diuraikan jika Bank yang ditetapkan sebagai Bank sistemik yang tidak memenuhi kewajiban pembentukan *capital surcharge*, dikenakan sanksi administratif berupa:

- a. Teguran tertulis
- b. Larangan melakukan ekspansi kegiatan usaha tertentu;
- c. Pembekuan kegiatan usaha tertentu;
- d. Larangan pembukaan jaringan kantor
- e. Penurunan tingkat kesehatan Bank; dan/atau
- f. Pencantuman pengurus dan/atau pemegang saham lembaga jasa keuangan dalam daftar orang yang dilarang menjadi pemegang saham dan pengurus lembaga Jasa keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai uji kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*).

Apabila Bank sistemik mengalami kondisi tekanan keuangan (*financial stress*) yang dapat membahayakan kelangsungan usaha, maka Bank sistemik harus dapat menetapkan rencana yang akan dilakukan yang dituangkan dalam bentuk Rencana Aksi (*Recovery Plan*) Bagi Bank sistemik. Bank sistemik wajib menyusun dan menyampaikan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) kepada OJK.

Pasal 3 POJK Nomor.14/POJK.03/2017 tentang rencana aksi (*recovery plan*) bagi Bank Sistemik.

1. Rencana aksi (*Recovery Plan*) wajib memperoleh persetujuan pemegang saham dalam RUPS

2. Dalam Rencana Aksi (*Recovery Plan*) disampaikan kepada OJK belum memperoleh persetujuan pemegang saham dalam RUPS sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Bank sistemik wajib meminta persetujuan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) pada RUPS berikutnya.

Bank sistemik wajib mengembangkan sistem informasi manajemen yang andal untuk mendukung evaluasi dan pengujian (*stress testing*) Rencana Aksi (*Recovery Plan*) serta Implementasi Rencana Aksi (*Recovery Plan*), selanjutnya pada Pasal 10 POJK tersebut dinyatakan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) paling sedikit memuat:

- a. Ringkasan eksekutif;
- b. Gambaran umum Bank sistemik;
- c. Opsi pemulihan (*Recovery option*); dan
- d. Pengungkapan Rencana Aksi (*Recovery Plan*)

Pada Pasal 38 ditegaskan: dalam hal Bank sistemik telah melaksanakan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) namun kondisi Bank sistemik tidak menunjukkan perbaikan, OJK dapat menetapkan tindakan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tabel 2
Bank Gagal

No	Regulasi	Keterangan
1.	PBI Nomor 10/31/PBI/2008 Tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat.	Bank Gagal: a. Pasal 1 angka 3: Bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh BI. b. Pasal 10 ayat (4): Bank yang diputuskan oleh rapat KSSK sebagai bank yang memiliki dampak sistemik

		<p>namun tidak mengajukan Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) atau mengajukan permohonan FPD namun diputuskan tidak memiliki dampak sistemik.</p> <p>c. Pasal 24: Bank memiliki dampak sistemik penerima FPD, tidak mampu melunasi FPD pada saat jatuh tempo.</p>
2.	<p>PLPS Nomor 5/PLPS/2006 Tentang Penyelesaian Bank Gagal Berdampak Sistemik PLPS Nomor 4/PLPS/2006 Tentang Penyelesaian Bank Gagal yang Tidak Berdampak Sistemik.</p>	<p>Bank Gagal: a. Pasal 1 angka 6 PLPS Nomor 5/PLPS/2006 b. Pasal 1 angka 6 PLPS Nomor 4/PLPS/2006</p> <p>Bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya dan ditempatkan dalam pengawasan khusus oleh Lembaga Pengawas Perbankan.</p>
3.	<p>POJK Nomor 15/POJK.03/2017 Tentang: Penetapan Status dan tindak lanjut pengawasan Bank Umum.</p>	<p>Bank Gagal: Penafsiran pasal-pasal pada BAB II mengenai Bank Selain Bank Sistemik dan BAB III tentang Bank Sistemik:</p> <p>Bank Sistemik atau Bank Selain Bank sistemik dalam pengawasan khusus yang tidak dapat disehatkan.</p>
4.	<p>UU PPKSK.</p>	<p>Bank Gagal: Penafsiran Pasal 21 dan Pasal 31 UU PPKSK:</p> <p>Bank Sistemik atau Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas dan dalam pengawasan khusus, bagi Bank Sistemik berdasarkan rapat KSSK diserahkan penanganannya kepada LPS, sedangkan bagi Bank Selain Bank Sistemik penyerahan penyelesaiannya dilakukan oleh OJK kepada LPS.</p>

5.	<p>PLPS Nomor 1 tahun 2017 Tentang penanganan Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas.</p> <p>PLPS Nomor 2 tahun 2017 Tentang penanganan Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas</p>	<p>Bank Gagal:</p> <p>a. Penafsiran Pasal 3 – Pasal 5 PLPS Nomor 1 Tahun 2017: Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas yang ditetapkan oleh OJK berada dalam pengawasan khusus namun tidak dapat disehatkan.</p> <p>b. Penafsiran Pasal 2 – Pasal 5 PLPS Nomor 2 Tahun 2017): Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas, dalam pengawasan khusus dan telah meningkat intensitas persiapan penyelesaiannya oleh LPS.</p>
----	--	---

Sumber: Data yang telah diolah.

Berdasarkan tabel di atas menurut penulis terdapat perbedaan pengertian Bank Gagal, pada PBI, PLPS (sebelum terbentuk OJK), POJK, dan PLPS (setelah terbentuk OJK). Pada PBI tentang FPD, Bank Gagal dapat terjadi berkaitan dengan FPD yang diterima oleh Bank. PBI Nomor 10/31/PBI/2008 dikeluarkan saat belum terbentuknya OJK, dan pengawasan perbankan masih dilakukan oleh BI. Pemberian FPD diputuskan oleh KSSK, dijamin oleh pemerintah kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang memiliki dampak sistemik dan berpotensi krisis namun masih memenuhi tingkat solvabilitas.

Pada PLPS Nomor 5/PLPS/2006 dan PLPS Nomor 4/PLPS/2006, pengertian Bank Gagal berkaitan dengan kesulitan keuangan, dan saat Bank telah berada pada pengawasan khusus. PLPS ini dibentuk saat LPS telah berjalan hampir 2 tahun, pengawasan perbankan masih dilakukan oleh BI karena OJK belum terbentuk.

Setelah terbentuk OJK, penafsiran Bank Gagal berkaitan dengan Bank Sistemik dan Bank Selain Bank Sistemik yang berada pada masa pengawasan khusus dan tidak dapat disehatkan. Penafsiran tersebut berdasarkan pasal-pasal Bab II dan Bab III POJK Nomor 15/POJK.03/2017. Berdasarkan POJK tersebut, penulis berpendapat OJK telah melakukan langkah-langkah preventif agar penanganan permasalahan Bank dapat dilakukan lebih cepat/dini.

Dalam UU PPKSK menyebutkan LPS dapat melakukan penanganan Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas yang tidak dapat disehatkan oleh OJK. Bagi Bank Selain Bank Sistemik disebutkan oleh UU PPKSK, LPS dapat melakukan penyelesaian bila permasalahan solvabilitasnya tidak dapat disehatkan oleh OJK.U. Menurut Penulis UU PPKSK menekankan pada masalah solvabilitas bank namun tidak memberikan penegasan penamaan Bank Gagal bagi Bank Sistemik atau Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas dan tidak dapat diatasi permasalahannya.

Pada PLPS yang lahir setelah terbentuk OJK dan terbitnya UU PPKSK, mengacu pada amanat UU PPKSK yang memberikan kewenangan bagi LPS untuk melakukan penanganan Bank Sistemik dan Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas, maka pengertian Bank Gagal juga bertitik tolak dari masalah solvabilitas Bank yang tidak dapat diatasi permasalahannya.

Berdasarkan tabel dan penjelasan di atas, Penulis simpulkan terjadi pergeseran pengertian atau penafsiran Bank Gagal. Pergeseran terjadi karena: pertama ; lembaga yang mengawasi perbankan beralih dari BI kepada OJK, kedua ; kesadaran negara yang semakin tinggi untuk menjaga stabilitas sistem keuangan

sehingga dilakukan koordinasi antara OJK, BI, LPS dan Menteri Keuangan yang mempengaruhi rangkaian langkah – langkah untuk mengatasi Bank Gagal, ketiga ; kesadaran negara untuk melakukan tindakan lebih awal/dini untuk mencegah kegagalan bank, keempat ; penentuan Bank Gagal sistemik dilakukan berdasarkan keputusan rapat KSSK, kelima ; keinginan OJK memberi perhatian lebih besar pada masalah solvabilitas bank. Oleh karenanya menurut penulis kerjasama dan koordinasi antara 3 institusi yaitu OJK, BI dan LPS merupakan suatu keharusan dan diatur dalam suatu pedoman baku. Mekanisme pengambilan keputusan Bank Gagal Sistemik melalui rapat KSSK hendaknya dilakukan dengan memberikan kepastian hukum dan keyakinan yang kuat dari anggota KSSK.

Tabel 3
**Perbedaan Antara
 Bank Gagal Sistemik dan Bank Gagal Non Sistemik**

No	Terminologi Dan Langkah Antisipatif	Bank Gagal Sistemik	Bank Gagal Non Sistemik
1.	Regulasi		
	a. PLPS (Sebelum Terbit UU PPKSK)	<p>Bank Gagal Berdampak Sistemik: Bank Gagal yang dinyatakan berdampak sistemik oleh Komite Koordinasi yang diserahkan penanganannya kepada LPS</p> <p>Pasal 1 angka 6 PLPS Nomor 5/PLPS/2006, tentang: Penanganan Bank Gagal yang Berdampak Sistemik:</p>	<p>Bank Gagal yang tidak Berdampak Sistemik.: Bank bermasalah selain dari Bank Sistemik yang tidak dapat disehatkan lagi oleh Lembaga Pengawas Perbankan</p> <p>Penafsiran Pasal 2 PLPS Nomor 4/PLPS/2006 tentang: Penanganan Bank Gagal yang Tidak Berdampak Sistemik:</p>

	<p>b. POJK</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bank Gagal Sistemik: • Penafsiran pasal 36 dan pasal 39 POJK Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang: Penetapan Status Dan Tidak Lanjut Pengawasan Bank Umum.: Bank Sistemik dalam pengawasan khusus, OJK telah meminta KSSK menyelenggarakan rapat untuk menetapkan langkah penanganan Bank Sistemik tersebut dan meminta LPS meningkatkan intensitas persiapan penanganannya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bank Gagal Selain Bank Sistemik: • Penafsiran Pasal 23 dan pasal 24. PJOK Nomor 15/POJK. 03/2017 tentang: Penetapan Status Dan Tidak Lanjut Pengawasan Bank Umum.: Bank Sistemik Dalam Pengawasan khusus yang ditetapkan oleh OJK tidak dapat disehatkan dan diberitahukan secara tertulis oleh OJK kepada LPS.
	<p>c. UU PPKSK</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas. • Penafsiran Pasal 21 ayat (3) UU PPKSK): Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas dalam pengawasan khusus, tidak dapat diatasi permasalahannya oleh OJK dan OJK meminta penyelenggaraan rapat KSSK. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas. • Penafsiran Pasal 31 UU PPKSK: Bank selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas dan telah diserahkan oleh OJK kepada LPS untuk penyelesaiannya.

	<p>d. PLPS. (Setelah Terbit UU PPKSK)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bank Sistemik Yang Mengalami Permasalahan Solvabilitas. • Penafsiran Pasal 3 ayat (1) PLPS No 1 Tahun 2017: Bank yang ditetapkan Oleh OJK Sebagai Bank Dalam Pengawasan Khusus dan LPS meningkatkan intensitas persiapan penanganannya atas permintaan OJK. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas: • Penafsiran Pasal 3 ayat (1) PLPS Nomor 2 Tahun 2017: Bank Selain Bank Sistemik yang ditetapkan oleh OJK dalam pengawasan khusus dan LPS melakukan persiapan penyelesaiannya atas permintaan OJK.
	<p>e. PBI</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bank Bermasalah Dan Berdampak Sistemik: • Penafsiran Pasal 1 angka 2 pasal 10 dan Pasal 11 PBI Nomor 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Dan Penetapan Status Bank: Bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus dan ditengarai berdampak Sistemik dan dilaporkan Oleh BI kepada Komite koordinasi (KK) serta meminta KK untuk membahas permasalahan bank tersebut. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bank Bermasalah selain Bank Berdampak Sistemik: • Penafsiran Pasal 13 ayat (1) PBI Nomor 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Dan Penetapan Status Bank: Bank selain Bank Sistemik yang ditempatkan dalam pengawasan khusus dan memenuhi persyaratan untuk dicabut izin usahanya.
<p>2.</p>	<p>Mekanisme Resolusi</p>		

	<p>a. PLPS (Sebelum Terbit UU PPKSK)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penanganan. • Pasal 1 angka 8 PLPS Nomor 5/PLPS/2006, tentang Penanganan Bank Gagal yang Berdampak Sistemik.: <p>Penanganan Bank Gagal Sistemik adalah: rangkaian tindakan untuk menyelamatkan Bank Gagal Sistemik yang diserahkan oleh KK kepada LPS dengan atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penyelesaian. • Pasal 1 angka 7 PLPS Nomor 4/ PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal yang Tidak Berdampak Sistemik. <p>Penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik adalah: rangkaian tindakan LPS untuk menyelamatkan atau tidak menyelamatkan Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik yang diserahkan oleh Lembaga Pengawas Perbankan atau oleh KK.</p>
	<p>b. POJK</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penanganan • Penafsiran Pasal 40 POJK Nomor 15/POJK.03/2017 tentang penetapan status dan tindakan lanjut pengawasan Bank Umum: <p>Rangkaian penanganan Bank Sistemik dalam pengawasan khusus, OJK meminta KSSK melakukan rapat memutuskan penanganan Bank Sistemik oleh LPS berdasarkan UU PPKSK dan UU LPS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penyelesaian. • Penafsiran Pasal 24 POJK Nomor 15 /POJK.03/2017 tentang penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum: <p>Rangkaian tindakan penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik dalam pengawasan khusus yang tidak dapat disehatkan, maka OJK memberitahukan kepada LPS untuk memperoleh keputusan terhadap penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik.</p>
	<p>c. UU PPKSK</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penanganan. • Penafsiran Pasal 21 UU PPKSK: 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyelesaian. • Penafsiran Pasal 31 ayat 22 UU PPKSK:

		<p>Rangkaian penanganan Bagi Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas, OJK berdasarkan wewenangnya melakukan penanganan permasalahan solvabilitas Bank Sistemik yang bersangkutan, meminta keputusan rapat KSSK untuk penyerahan penanganan Bank Sistemik kepada LPS.</p>	<p>Rangkaian penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas OJK menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS sesuai dengan peraturan LPS.</p>
	d. PLPS (Setelah Terbit UU PPKSK)	<ul style="list-style-type: none"> • Penanganan. • Penafsiran Pasal 2 – Pasal 5 PLPS Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penanganan Bank Sistemik yang Mengalami Permasalahan Solvabilitas: Rangkaian penanganan Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas yang ditetapkan oleh OJK dalam pengawasan khusus dan LPS meningkatkan intensitas persiapan penanganan Bank Sistemik dimaksud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyelesaian. • Penafsiran Pasal 2 – Pasal 4 PLPS Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik Yang Mengalami Permasalahan Solvabilitas: Rangkaian penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas yang ditetapkan oleh OJK dalam pengawasan khusus dan LPS meningkatkan intensitas persiapan penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik dimaksud.
	e. PBI	<ul style="list-style-type: none"> • Penanganan • Penafsiran Pasal 11 PBI Nomor 7/38/PBI/2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyelamatan atau Tidak Melakukan Penyelamatan • Penafsiran pasal 13 PBI Nomor 7/38/PBI/2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank

		<p>Nomor 6/9/PBI/2004 Tentang Tindak Lanjut Pengawasan Dan Penetapan Status Bank:</p> <p>Rangkaian tindakan terhadap Bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus dan berdampak sistemik, BI meminta KK untuk melaksanakan rapat untuk memutuskan langkah-langkah penanganan bank dimaksud.</p>	<p>Indonesia Nomor 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan Dan Penetapan Status Bank:</p> <p>Rangkaian tindakan terhadap Bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus yang tidak berdampak sistemik dan telah memenuhi kriteria yang ditetapkan, BI memberitahukan kepada LPS untuk melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan terhadap bank yang bersangkutan.</p>
3.	Langkah Antisipatif.	<p>a. Rencana Aksi (<i>Recovery Plan</i>). POJK Nomor 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum:</p> <p>Rencana Aksi wajib diterapkan oleh Bank Sistemik dalam hal Bank Sistemik dalam pengawasan normal memiliki permasalahan signifikan. Rencana Aksi diterapkan untuk permasalahan keuangan dan diterapkan dalam masa pengawasan normal dan dalam pengawasan intensif. dan/atau</p>	<p>a. Rencana Tindak (<i>Action Plan</i>). POJK NOMOR 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum:</p> <p>Rencana Tindak wajib disampaikan kepada OJK oleh Bank Selain Bank Sistemik yang dinilai memiliki permasalahan signifikan. Rencana tindak disampaikan pada kondisi pengawasan normal maupun dalam pengawasan intensif.</p>

		<p>b. Rencana Tindak (<i>Action Plan</i>).</p> <p>POJK Nomor 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum: Rencana Tindak wajib diterapkan oleh Bank Sistemik dalam pengawasan normal dan dalam pengawsan intensif, yang mengalami permasalahan signifikan, yaitu permasalahan selain masalah keuangan.</p>	<p>c. Rencana Perbaikan Permodalan (<i>Capital Restorationn Plan</i>). POJK Nomor 15/POJK.03/20: Bank Selain Bank Sistemik wajib menyampaikan Rencana Perbaikan Modal pada saat bank dalam pengawasan intensif.</p>
		<p>d. Penetapan Bank Sistemik dan <i>Capital Surcharge</i>.</p> <p>POJK Nomor 2/POJK.03/2018 tentang penetapan Bank Sistemik dan <i>Capital Surcharge</i>: Penetapan Bank Sistemik dan <i>Capital Surcharge</i> dilakukan setiap semester, yaitu bulan Maret untuk data posisi bulan Desember tahun sebelumnya dan bulan September untuk data posisi bulan Juni tahun berjalan.</p>	

Sumber: Data yang telah diolah

Berdasarkan tabel di atas Penulis melihat terminologi dalam regulasi Bank Gagal Sistemik dan Bank Gagal Non Sistemik mempunyai perbedaan. Pada PLPS sebelum lahirnya UU PPKSK terminologi yang digunakan adalah Bank Gagal Berdampak Sistemik. Pernyataan Bank Berdampak Sistemik yang gagal dinyatakan

oleh KK yaitu komite yang beranggotakan Menteri Keuangan, Lembaga Pengawas Perbankan, BI dan LPS. Bagi Bank yang tidak berdampak sistemik, bila tidak dapat disehatkan oleh Lembaga Pengawas maka dikategorikan sebagai Bank Gagal. Setelah lahirnya UU PPKSK, terminologi yang dipakai PLPS sama dengan terminologi yang digunakan UU PPKSK yaitu Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas yang tidak dapat disehatkan oleh OJK dan Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas dan diserahkan oleh OJK kepada LPS.

Pada POJK terminologi regulasi yang digunakan adalah Bank Gagal Sistemik dan Bank Gagal selain Bank Sistemik. Langkah – langkah penanganan atau penyelesaian pada saat Bank Sistemik dan Bank selain bank sistemik berada pada tahap pengawasan khusus, diantaranya adalah wajib melakukan penambahan modal untuk memenuhi rasio KPPM dan/atau kewajiban pemenuhan GWM sesuai peraturan perundang – undangan.

Pada PBI, terminologi yang digunakan adalah Bank Bermasalah Berdampak Sistemik yang telah dilaporkan kepada KK. Bagi Bank Non Sistemik, PBI menggunakan terminologi Bank Bermasalah Selain Bank Berdampak Sistemik yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan untuk dicabut izin usahanya.

Penulis melihat terminologi pada mekanisme resolusi juga terdapat persamaan dan perbedaan. PLPS, POJK atau UU PPKSK menggunakan penamaan yang sama yaitu Penanganan bagi Bank Gagal Sistemik, dan Penyelesaian bagi Bank Gagal Non Sistemik. Sedangkan pada PBI, terminologi mekanisme resolusi Bank Gagal Sistemik dinamakan Penanganan, untuk Bank Gagal Non Sistemik

adalah Penyelamatan atau Tidak Melakukan Penyelamatan. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kata Penanganan adalah proses, cara, perbuatan menangani, penggarapan. Arti kata Penyelesaian adalah proses, cara, perbuatan, menyelesaikan (dalam berbagai hal seperti pemberesan, pemecahan).

Menurut Penulis kata Penanganan dan kata Penyelesaian meskipun mempunyai kemiripan tetapi ada perbedaannya yaitu kata Penanganan lebih menekankan pada perbuatan menggarap atau mengerjakan sedangkan kata Penyelesaian lebih fokus pada perbuatan menyelesaikan atau membereskan. Penanganan Bank Gagal berarti menggarap Bank Gagal atau mengerjakan Bank Gagal agar Bank Gagal beralih menjadi Bank yang berfungsi kembali sebagai Bank yang sehat. Penyelesaian Bank Gagal berarti penyelesaian Bank Gagal, artinya selesai sebagai Bank (likuidasi), atau dibereskan sebagai Bank Gagal, yaitu menata kembali agar menjadi Bank yang sehat.

Pada PLPS Nomor 5 /PLPS/2006 dan PLPS Nomor 6/PLPS/2006, definisi kata Penanganan dan Penyelesaian telah diberikan secara jelas dalam masing-masing regulasi. Penulis berpendapat mekanisme resolusi pada kata Penanganan fokus pada rangkaian penyelamatan Bank Gagal Sistemik oleh LPS, dengan cara menggarap Bank Gagal sehingga Bank Gagal beralih menjadi bank yang sehat. sedangkan mekanisme resolusi Penyelesaian memberi penekanan lebih banyak pada rangkaian tindakan LPS untuk menyelamatkan dengan menata kembali Bank Gagal atau tidak menyelamatkan Bank gagal Non Sistemik (likuidasi).

Berdasarkan POJK mekanisme resolusi pada Bank Sistemik adalah berupa rangkaian langkah – langkah yang telah wajib dilakukan pada masa pengawasan

normal dan pengawasan intensif, misalnya menerapkan rencana aksi (*recovery plan*) dan menyampaikan rencana tindak (*action plan*). Bagi Bank Selain Bank Sistemik penyelesaiannya berupa rangkaian langkah – langkah yang mewajibkan Bank Non Sistemik menyampaikan rencana tindak (*action plan*) pada saat pengawasan normal dan masa pengawasan intensif, serta menyampaikan rencana perbaikan modal (*capital restoration plan*) pada masa pengawasan intensif. Apabila langkah- langkah yang dilakukan tidak dapat mengatasi permasalahan, OJK menyerahkan penyelesaian Bank Gagal Non Sistemik kepada LPS.

Terminologi mekanisme resolusi berdasarkan UU PPKSK menggunakan kata Penanganan bagi Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas dan Penyelesaian bagi Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas. Menurut Penulis UU PPKSK menekankan pentingnya memperhatikan masalah solvabilitas bagi Bank, meskipun penyebab Bank Gagal disebabkan oleh masalah likuiditas dan solvabilitas, namun untuk masalah likuiditas diberikan solusi dengan pemberian PLJP dari BI, sedangkan solvabilitas menyangkut permodalan, dana modal harus mencukupi untuk menyerap kerugian dan menjamin keamanan dana tabungan nasabah deposan.

Mekanisme resolusi berdasarkan PLPS setelah terbentuknya OJK juga menggunakan terminologi Penanganan bagi Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas dan Penyelesaian bagi Bank Selain Bank sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas. LPS melakukan rangkaian intensitas persiapan penanganan bagi Bank Sistemik dalam pengawasan khusus dan

rangkaian langkah – langkah intensitas penyelesaian bagi Bank Selain Bank Sistemik dalam pengawasan khusus.

Berdasarkan PBI, mekanisme resolusi menggunakan terminologi Penanganan, yaitu berupa rangkaian langkah – langkah yang ditetapkan oleh KK untuk dilakukan oleh Bank berdampak sistemik. Bagi Bank tidak berdampak sistemik, mekanisme resolusinya adalah runtutan tindakan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan.

Langkah – langkah antisipatif perlu dilakukan oleh Bank Sistemik dan Bank Non Sistemik agar terhindar dari kegagalan. Kewajiban Bank Sistemik untuk menerapkan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) dan/atau menyampaikan Rencana Tindak (*Action Plan*) dilakukan pada saat dalam pengawasan normal dan juga dilakukan jika Bank Sistemik meningkat statusnya sebagai Bank Sistemik dalam pengawasan intensif. Sedangkan Bank Sistemik yang telah memasuki tahap pengawasan khusus, maka diwajibkan menerapkan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) saja. Rencana Aksi paling sedikit memuat ringkasan eksekutif yang meliputi ringkasan mengenai gambaran umum Bank Sistemik, Opsi Pemulihan (*Recovery Options*) dan pengungkapan Rencana Aksi. Sedangkan Rencana Tindak mengacu pada ketentuan OJK yang mengatur mengenai penilaian tingkat kesehatan Bank Umum. Pada Opsi Pemulihan, pilihannya berupa penambahan modal Bank Sistemik dan mengubah jenis utang atau investasi tertentu menjadi modal yang menjadi kewajiban PSP atau *ultimate shareholders* dan/atau penambahan modal Bank Sistemik dan mengubah jenis utang atau investasi tertentu menjadi modal Bank Sistemik yang mengikutsertakan pihak lain. Apabila *Recovery Plan* tidak dapat

mengatasi permasalahan keuangan, maka Bank Gagal Sistemik diserahkan penanganannya kepada LPS berdasarkan hasil rapat KSSK. Menurut Penulis Opsi Pemulihan bukan merupakan Opsi Rencana Resolusi (*Resolution Plan*) yang akan dilakukan apabila *Recovery Plan* tidak efektif menyelesaikan masalah Bank Sistemik.

Bank Sistemik wajib membentuk *Capital Surcharge*. OJK menetapkan *Capital Surcharge* dalam 5 kelompok (*bucket*). Pada tiap kelompok ditetapkan *capital surcharge* yang berbeda - beda, mulai dari 1% dari ATMR hingga 2,5 % dari ATMR. Penetapan Bank Sistemik dan *capital surcharge* dilakukan oleh OJK setiap semester.

Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan normal juga diwajibkan menyampaikan Rencana Tindak. Bank Selain Bank Sistemik dalam pengawasan intensif, selain diwajibkan menyampaikan Rencana Tindak, maka bila permasalahan modal menjadi penyebab Bank Selain Bank Sistemik dalam pengawasan intensif, bank bersangkutan wajib menyampaikan Rencana Perbaikan Modal (*Capital Restoration Plan*). Rencana Perbaikan Modal harus menggambarkan kemampuan Bank Selain Bank Sistemik untuk mencapai dan memelihara rasio KPMM yang ditetapkan oleh OJK untuk jangka waktu paling lama 1 tahun sejak surat tanggal pemberitahuan.

Penulis berpendapat, dari tabel dan penjelasan di atas, suatu Bank Sistemik telah dikatakan sebagai Bank Gagal bila Bank Sistemik telah berada dalam pengawasan khusus dan OJK meminta KSSK menyelenggarakan rapat untuk menetapkan langkah penanganan Bank Sistemik. Pada posisi tersebut sebagai

sebuah bank maka Bank Sistemik sudah tidak dapat berfungsi lagi dan tidak mempunyai nilai sebagai bank. Keputusan rapat KSSK menurut Penulis hanya legalitas formal agar penetapan Bank Gagal mempunyai landasan hukum yang pasti. Bagi Bank Selain Bank Sistemik, telah dikategorikan sebagai Bank Gagal bila berada dalam pengawasan khusus dan tidak dapat disehatkan oleh OJK. Penyerahan Bank Selain Bank Sistemik oleh OJK kepada LPS adalah legalitas formal agar status Bank Selain Bank Sistemik bersangkutan mempunyai kepastian hukum.

Ditinjau dari perspektif mekanisme resolusi , runtutan langkah – langkah penanganan dan penyelesaian Bank Gagal Sistemik dan Bank Gagal Selain Bank Sistemik memperlihatkan beralihnya sumber pembiayaan penanganan atau penyelesaian Bank Gagal yang semula bersumber dari negara (APBN), menjadi pemberdayaan sumber – sumber yang ada dari bank itu sendiri, sehingga dapat menghemat keuangan negara. Dilihat dari sisi kewenangan yang dimiliki LPS, memperlihatkan penguatan yang semakin besar bagi LPS dalam melaksanakan kewenangan yang dimilikinya dan langkah – langkah yang semakin dini dalam rangka penanganan dan penyelesaian Bank Gagal. Namun sebagai anggota KSSK, LPS tidak mempunyai hak suara, sedangkan kewenangan yang dimilikinya semakin luas. Ibarat suatu peperangan, LPS adalah benteng terakhir untuk menghadang musuh yaitu kegagalan Bank, tetapi LPS tidak punya hak suara untuk ikut serta menentukan langkah – langkah dan strategi menghadapi musuh.

Dalam melakukan langkah – langkah antisipatif agar Bank Sistemik tidak menjadi Bank Gagal, menurut Penulis perlu ditambah dengan kewajiban Bank Sistemik membuat *Resolution Plan* (Rencana Resolusi). Apabila *Recovery Plan*

tidak berhasil menyetatkan Bank Sistemik, maka posisi Bank Sistemik telah berpindah menjadi Bank Gagal Sistemik dan pada saat tersebut *Resolution Plan* menjadi aktif (teraktifasi). Selanjutnya penentuan Bank Sistemik yang dilakukan setiap semester oleh KKS, namun Penulis melihat tidak ada kewajiban mengumumkan nama – nama Bank Sistemik kepada masyarakat.

BAB IV
RESTRUKTURISASI BANK GAGAL DALAM SISTEM PERBANKAN
NASIONAL.

A. Gambaran Umum Krisis Perbankan di Indonesia

Pada pertengahan tahun 1998, sebuah penelitian Bank Dunia mencatat bahwa Indonesia berada dalam krisis ekonomi yang serius. Sebuah negara yang mencapai pertumbuhan cepat dalam puluhan tahun, stabilitas yang terjaga dan penurunan angka kemiskinan, namun mendekati keruntuhan ekonomi. Guna lebih memahami krisis ekonomi Indonesia dapat diperoleh dengan membedakan antara sumber kerentanan dan faktor pencetus. Sebuah *review* mengenai krisis menunjukkan bahwa kedua faktor ini terhimpun selama krisis antara akhir Agustus dan Maret 1998.²⁸²

Langkah-langkah reformasi antara tahun 1985-1996 di antaranya adalah liberalisasi secara bertahap dari arus investasi secara langsung untuk mendorong ekspor nonmigras dan diversifikasi ekonomi. Namun liberalisasi cepat diimplementasikan tanpa mendapatkan aturan-aturan kehati-hatian, dikombinasikan dengan implementasi yang serampangan dari pengukuran reformasi, yang membuat Indonesia sangat rentan untuk mengalami guncangan ekonomi. Mungkin kerentanan tersebut di Indonesia terletak pada sistem keuangan lemah, terutama bank yang kekurangan dan pengawasan. Menurut BI, lima belas

²⁸² Shalendra D. Sharma, *The Indonesia Financial Crisis: From Banking crisis to Financial sector reforms 1997-2000*, Arts & Humanities, April 2001, hlm. 75.

bank tidak memenuhi rasio kecukupan modal yang ditentukan 8 (delapan) persen pada bulan April 1996, sedangkan empat puluh satu bank tidak mematuhi batas maksimum pemberian kredit dan dua belas bank devisa tidak memenuhi aturan pembukaan jaringan bank devisa asing, kekurangan modal dalam ukuran besar dan dibebani portofolio pinjaman yang buruk, lebih lagi diatur oleh sistem perbankan yang sangat rentan terhadap guncangan ekonomi ²⁸³

Pemicu setelah ditemukannya sumber kerentanan adalah terdepresiasinya nilai mata uang Bhat secara tajam terhadap dolar Amerika. Tekanan secara cepat dan intensif terhadap mata uang Peso dari Filipina dan Ringgit dari Malaysia, masing-masing hanya menerima dukungan terbatas dari bank sentral mereka. Meskipun Indonesia memiliki ekonomi makro yang lebih kuat dari Thailand (karena berkaitan dengan ekspor dan keseimbangan keuangan) dan hanya defisit transaksi berjalan, kerentanan disebabkan dua alasan utama. *Pertama*, ada beban luar negeri yang besar dari perusahaan-perusahaan Swasta Indonesia (kebanyakan jangka pendek dan tidak dilindungi terhadap perubahan nilai tukar). *Kedua*, kelemahan mendasar dari sektor keuangan dan perbankan sehingga meningkatkan keraguan terhadap kemampuan pemerintah dalam membela nilai mata uang. ²⁸⁴

²⁸³ *Ibid.*, hlm. 80.

²⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 91. lebih lanjut dapat dibaca: Agus Budiarto, *Merger Bank di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 49. Banyak para ahli ekonomi yang melakukan perdebatan tentang terjadinya awal krisis moneter di Asia. Perdebatan didasarkan pada 2 (dua) aliran pandangan yang mempunyai analisis yang berbeda, yaitu (1) berdasarkan pada aliran ekonomi klasik yang percaya pada bekerjanya mekanisme pasar, aliran ini berpendapat bahwa segala bentuk campurtangan pasar harus dihilangkan. (2) berasal dari aliran Keynesian, dengan berbagai versinya bahwa pasar pada dasarnya tidak stabil, sebaiknya pemerintah melakukan intervensi terhadap pasar untuk menentukan kestabilan. Dari kedua pendapat dapat disimpulkan. (1) Analisis Eksternal, yaitu perubahan mata uang secara cepat yang menimbulkan kepanikan finansial, selanjutnya kepanikan, kepanikan finansial melalui proses penularan menjadi krisis (2) analisis yang mengatakan bahwa krisis disebabkan kelemahan struktural dalam perekonomian nasional, dalam sistem keuangan pada perbankan dan praktik kapitalisme kroni atau *kronio husihara*.

Krisis moneter yang terjadi di Indonesia menurut Soedrajad Jiwandono didasarkan kombinasi 2 (dua) unsur yang bekerja secara bersama, yaitu struktur eksternal berupa kepanikan finansial dan lemahnya ekonomi nasional, baik sektor perbankan maupun non bank. Krisis moneter yang terjadi di Indonesia menurut Soedrajad Jiwandono didasarkan sektor riil, yaitu kelemahan struktur tersebut menyebabkan lemahnya daya tahan perekonomian nasional untuk menghadapi gejolak yang timbul. Ketika gejolak eksternal timbul, perekonomian nasional yang mengidap kelemahan struktural sangat mudah untuk terkena dampak negatif, sehingga dampak gejolak yang terjadi dalam waktu singkat berubah menjadi krisis. Selanjutnya krisis ekonomi tersebut dengan cepat berkembang ke sektor-sektor sosial dan politik yang juga mengandung kelemahan struktural.²⁸⁵

Melihat kembali pada perjalanan perbankan di Indonesia, maka awal dari kebobrokan perkembangan perbankan di Indonesia yaitu ketika lahirnya Paket Oktober 1988 (Pakto 1988), yaitu dengan tidak diterapkannya prinsip *prudential banking* dengan benar, yang mana prinsip tersebut tidak hanya diterapkan pada saat bank akan mulai beroperasi, yaitu harus dipahami semenjak bank itu akan mendapatkan izin beroperasi, terhadap pemiliknya apakah juga sebagai pemilik perusahaan lain (grup perusahaan), seorang bankir atau bukan, dan kredibilitas atau tekad baik dari pemilik juga harus diperhitungkan dengan hanya bermodalkan Rp.10 miliar untuk bank umum dan Rp. 500 juta untuk BPR, maka seorang atau grup perusahaan dapat mendirikan bank. Semenjak digulirkan Pakto 88 tersebut

²⁸⁵*Ibid.*, hlm. 50.

bank-bank Indonesia membengkak jumlahnya, yang sampai Oktober 1992 tercatat sebanyak 227 Bank Umum dan 8.058 Bank Perkreditan Rakyat.²⁸⁶

Pada tahun 1988-1991, perbankan di Indonesia memasuki tahap percepatan serta tahap konsolidasi pada tahun 1991-1997, yaitu masa dengan pengenalan prinsip-prinsip kehati-hatian, termasuk kecukupan modal dan peringkat bank. Krisis mulai menjalar saat tahap konsolidasi sedang berjalan, namun kondisi fundamental bank-bank masih lemah, antara lain kecukupan modal belum teratasi.²⁸⁷

Selain akibat yang krusial dari Pakto 88, berikut ini paling tidak ada beberapa aspek negatif sebagai penyebab dari kesalahan penerapan asas *prudential banking*, yaitu:²⁸⁸

1. Bank-bank yang tumbuh berkembang adalah bank-bank yang dimiliki oleh pengusaha yang dekat secara kekeluargaan dengan pejabat. Bank-bank tersebut menjadi lahan subur untuk tumbuhnya bibit-bibit patronasi bisnis melalui praktik-praktik pengucuran kredit yang mestinya dapat dikategorikan sebagai suatu bentuk kejahatan perbankan yakni telah melampaui batas pemberian kredit yang diizinkan (*legal lending limit*) diberikan untuk proyek –proyek industri milik para pengusaha bank tadi.²⁸⁹
2. Kedudukan bank sentral yang pada saat itu belum lagi indenpenden dari pengaruh pemerintah telah menyebabkan kepentingan-kepentingan diluar dari tugas bank sentral sering kali menjadi terpaksa harus diakomodir.
3. Registrasi perbankan, yang demikian bebas dan mengandung kemudahan-kemudahan yang berlebihan dalam mendirikan dan memperluas kegiatan operasional bank telah menyebabkan *span of control* (rentang kendali) menjadi semakin longgar.
4. Pertumbuhan ekonomi yang demikian pesat pada masa orde baru telah membentuk mental para pelaku bisnis di Indonesia, yang lebih mementingkan pemupukan keuangan grup-grup perusahaannya sehingga mempersulit aparat pengawas bank sentral dalam menelusuri sumber-sumber pendanaan modal

²⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 47

²⁸⁷ Shalendra D. Sharma menggunakan kata “*crony capitalissm*”. Dia mengatakan: *in case of Indonesia, the variable that soon acquired particular salience was “crony capitalism*”. Lebih lanjut dapat dilihat : Shalendra D. Sharma *The Indonesia Financial Crisis, Op Cit*, hlm 82 .

²⁸⁸ Agus Budianto, *Op. Cit.*, hlm. 47.

²⁸⁹ Shalendra D. Sharma menggunakan kata “*crony capitalissm*”. Dia mengatakan: *in case of Indonesia, the variable that soon acquired particular salience was “crony capitalism*”. Lebih lanjut dapat dilihat di *The Indonesia Financial Crisis, From Banking to Financial Sector Rrefroms, 1997-2000*, shalendra D. Sharma, Art & Humanities, April

sendiri bank dan penyaluran dana-dana bank dalam suatu grup perusahaan kepada grup-grup perusahaan lainnya.

5. Pada akhirnya, membawa pada lemahnya *law enforcement* pada dunia bisnis di Indonesia. Aparatur negara, terlebih lagi aparat penegak hukum jika berhadapan dengan para pelaku bisnis yang kebanyakan dari golongan pribumi, sudah terkontaminasi dengan budaya “tebal kecilnya amplop” dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan hukumnya. Lancar atau tidaknya izin untuk membuka atau memperluas kegiatan usaha dan menang tidaknya kasus hukum yang dihadapi oleh para pelaku usaha dipengadilan, bukan tergantung pada esensi apa yang menjadi pokok persoalan, tetapi tergantung pada moral para aparatur negara dan aparat penegak hukum sendiri.

Pengaturan perbankan yang berdasarkan prinsip kehati-hatian, termasuk pengaturan yang berkenaan dengan kecukupan modal, sebenarnya telah diperkenalkan jauh sebelum krisis, yaitu pengaturan menyeluruh terhadap modal, aset, manajemen, *equity* dan likuiditas yang dikenal sebagai CAMEL. Ketentuan-ketentuan tersebut dituangkan dalam undang-undang perbankan Nomor 7 tahun 1992 disertai pengaturan sanksi bagi para pemilik bank, pengurus dan komisaris atas pelanggaran terhadap undang-undang dan peraturan yang terkait dengan pengelolaan bank. Hanya pengaturan sanksi yang terkait ketidakpatuhan terhadap pengaturan yang berdasarkan prinsip kehati-hatian tidak secara tegas diatur.²⁹⁰

Keterkaitan kewajiban melaksanakan ketentuan *prudential* perbankan dikaitkan dengan kebijakan deregulasi Paket Oktober 1988 (Pakto 88) berupa pembukaan kepemilikan bank. Dalam praktiknya pembukaan kepemilikan tersebut menciptakan kepemilikan bank yang terkonsentrasi pada kelompok tertentu yang kemudian menimbulkan permasalahan. Dengan demikian, belum tentu hal yang dimuat dalam aturan akan sejalan dengan hal-hal yang dilaksanakan dalam praktik. Disamping itu, pelaksanaan ketentuan prudensial yang ada juga semakin kurang

²⁹⁰ Kusumaningtuti, *Op. Cit.*, hlm. 4.

efektif karena kemampuan pengawas BI yang tidak dapat mengejar peningkatan jumlah bank yang pesat sehingga baik kapasitas maupun kemampuannya tidak memadai. Kondisi tersebut diperburuk dengan terdapatnya faktor korupsi.²⁹¹

Di tingkat domestik akar dari segala permasalahan adalah utang luar negeri swasta jangka pendek dan menengah sehingga nilai tukar rupiah mendapat tekanan yang berat karena tidak tersedia cukup devisa untuk membayar hutang yang jatuh tempo beserta bunganya, ditambah sistem perbankan nasional yang lemah. Akumulasi hutang swasta luar negeri (sejak awal 1990-an) telah mencapai jumlah yang sangat besar, bahkan sudah jauh melampaui utang resmi pemerintah yang beberapa tahun terakhir malah sedikit berkurang (*oustanding official debt*).²⁹²

Ada tiga pihak yang dapat disebut sebagai faktor utama memicu krisis yaitu pemerintah, kreditur dan debitur. Saat itu kesalahan pemerintah dalam hal ini adalah, karena telah memberi sinyal yang salah kepada pelaku ekonomi dengan membuat nilai rupiah terus menerus *over valued* dan suku bunga rupiah yang tinggi, sehingga pinjaman dalam rupiah menjadi relatif mahal dan pinjaman dalam mata uang asing menjadi relatif murah. Sebaliknya, tingkat bunga dalam negeri dibiarkan tinggi untuk menahan pelarian dana keluar negeri dan masyarakat mau menandatangani dananya dalam rupiah. Jadi, di sini pemerintah dihadapi dengan buah simalakama. Keadaan ini menguntungkan pengusaha selama tidak terjadi devaluasi dan ini terjadi selama bertahun-tahun sehingga memberi rasa aman dan orang terus meminjam dari luar negeri dalam jumlah yang semakin besar.

²⁹¹ Herman, Ruslim, *Op Cit*, hlm. 37.

²⁹² Halim Alamsyah, *Op Cit*, hlm. 124.

1. Restrukturisasi Perbankan dan Pemulihan Ekonomi.

Restrukturisasi berasal dari kata *restructure*, artinya menata kembali sesuatu menjadi sistem, atau mereorganisasi kembali sebuah perusahaan dengan cara yang berbeda dari sebelumnya. Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan restrukturisasi sebagai penata kembali (supaya struktur dan tatanannya baik).²⁹³

Restrukturisasi adalah mereorganisasi, melakukan berbagai strategi yang tujuannya adalah menyetatkan kembali perusahaan dan menghasilkan sinergi. Dalam waktu tertentu perusahaan melakukan suatu restrukturisasi atau reorganisasi dalam tahap-tahap tertentu. Apabila perusahaan tersebut menginginkan perusahaannya dapat bersaing dengan perusahaan lain baik ditingkat nasional maupun internasional, maka perusahaan tersebut perlu melakukan restrukturisasi. Restrukturisasi perusahaan tidak hanya menyangkut aspek bisnis, tetapi juga menyangkut usaha, manajemen organisasi, keuangan, maupun aspek hukumnya. Restrukturisasi usaha adalah melakukan penataan terhadap nilai seluruh bisnis perusahaan dengan tujuan terciptanya kompetensi, daya saing, dan cara yang dilakukan untuk restrukturisasi.

Di banyak Negara yang di nilai berhasil dalam melaksanakan restrukturisasi perbankan yang sistemik menempatkan program tersebut dalam suatu paket stabilisasi dan pemulihan ekonomi. Motivasi yang melandasi strategi tersebut pada dasarnya didorong oleh kenyataan bahwa proses

²⁹³ Herman, Ruslim, *Merger, Akuisisi Dan Restrukturisasi*, Kompetensi Jurnal Manajemen dan Bisnis, Vol 3, No. 1, Juni 2008, hlm. 37.

penyehatan perbankan secara mikro memiliki pula dampak makroekonomi yang penting untuk dikendalikan.

Dampak makroekonomi dari restrukturisasi perbankan secara ringkas dapat dilihat dari sudut fiskal, moneter, dan permintaan atau penawaran agregat. Dari aspek fiskal, intervensi pemerintah dan bank sentral dalam proses restrukturisasi perbankan seringkali membawa beban fiskal ataupun quasi fiskal yang berat. Tidak jarang hal ini mengakibatkan defisit fiskal dan peningkatan utang pemerintah yang amat besar sehingga mengganggu kestabilan makro ekonomi. Dari aspek moneter, upaya melindungi sistem pembayaran nasional dari kelumpuhan akibat pelarian simpanan yang sistemik seringkali pula memerlukan tindakan darurat berupa pemberian likuiditas dari bank sentral sebagai *lender of the last resort*. Namun, hal ini akan mengakibatkan ekspansi uang yang beredar yang seringkali sangat besar dan mungkin akan bertentangan dengan tujuan meredam tekanan- tekanan terhadap inflasi dan nilai tukar yang biasanya muncul dalam situasi krisis keuangan yang sistemik.²⁹⁴

Dengan menyadari terdapatnya berbagai aspek makro diatas, restrukturisasi perbankan dibanyak Negara rujukan umumnya dirancang dalam suatu program yang bersifat komprehensif, mencakup baik upaya penyehatan individual bank dan sistem perbankan maupun pertimbangan dampaknya bagi pemulihan kondisi makroekonomi. Konflik dalam mencapai sasaran mikro dan makro seperti diuraikan di atas seringkali tidak terhindarkan. Namun,

²⁹⁴ Halim Alamsyah, *Restrukturisasi Perbankan Dan Dampaknya Terhadap Pemulihan Kegiatan. Ekonomi Dan Pengendalian Moneter Dan Perbankan*, Buletin Moneter Dan Perbankan, 1988, hlm. 124.

pengalaman di negara-negara rujukan menunjukkan bahwa konflik akan dapat dikendalikan apabila pilihan instrument yang digunakan dapat meminimalkan *moral hazard*, menggunakan biaya yang minimum, serta menciptakan sistem insentif yang sehat bagi pemilik dan pengelola bank untuk senantiasa memelihara kesehatan bank secara berkesinambungan.

Patut dikemukakan bahwa keputusan untuk melakukan restrukturisasi perbankan yang komprehensif di Negara-negara rujukan tersebut mencerminkan kemampuan mereka mengenali luas dan dalamnya permasalahan (*proper diagnosis*) serta adanya visi yang jelas mengenai arah penyelesaian krisis perbankan yang dihadapi. Hal-hal ini memungkinkan langkah-langkah korektif yang diambil dapat ditempuh dengan cepat (*prompt action*) sehingga ikut mengurangi terjadinya kerugian yang lebih besar seandainya proses restrukturisasi ditunda-tunda.²⁹⁵

Secara teknis, inti dari setiap strategi restrukturisasi perbankan menyangkut upaya mempercepat penyelesaian masalah solvabilitas (masalah *stock*) dan pemulihan profitabilitas (masalah *flow*) perbankan. Penyelesaian masalah stock berkaitan dengan neraca suatu bank, yakni disisi aktiva akan terkait terutama dengan penyelesaian kredit bermasalah sedangkan disisi pasiva akan lebih berkaitan dengan upaya rekapitalisasi bank.²⁹⁶

Namun, penyelesaian masalah solvabilitas saja tidaklah cukup untuk menyetatkan sistem perbankan secara berkesinambungan. Upaya pemulihan profitabilitas dan pencegahan munculnya kembali kerugian harus pula

²⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 126.

²⁹⁶ Zulfi Diane Zaini, Lembaga Penjamin Simpanan Dan Fungsinya .. *Op. Cit.*, hlm. 170

dilakukan segera setelah masalah *stock* dapat diselesaikan atau paling tidak setelah program yang jelas telah dimiliki. Hal ini terutama berkaitan dengan penyempurnaan sistem akunting, kerangka hukum dan ketentuan *prudential* yang melandasi operasi bank, struktur kelembagaan serta penyempurnaan *supervise* perbankan. Patut dikemukakan, survey yang dilakukan IMF (1997), menemukan banyak Negara yang berhasil menyelesaikan masalah *stock*, tetapi hanya sebagian saja yang berhasil memecahkan masalah *flow*. Fakta ini menunjukkan bahwa strategi restrukturisasi perbankan yang baik harus mencakup penyehatan individual bank dan sistemnya, serta lingkungan eksternal yang kondusif bagi kesehatan operasionalnya.²⁹⁷

Secara garis besar strategi restrukturisasi perbankan yang ditempuh di banyak Negara dapat dilihat dari tiga aspek, yakni: ²⁹⁸

- a. Bagaimana menstabilkan sistem keuangan /perbankan secepat mungkin. Strategi yang diterapkan disini bertujuan untuk meredam krisis, memulihkan kepercayaan deposan, dan melindungi sistem pembayaran nasional secepat mungkin. Namun, dalam situasi situasi krisis yang sistemik dengan pelarian simpanan yang sangat besar maka strategi kebijakan dan instrumen. yang tersedia menjadi amat terbatas. Oleh karena itu, di banyak Negara penyediaan likuiditas oleh bank sentral sebagai *lender of the last resort*, dan likuiditas darurat lainnya seperti kemudahan overdraft bagi bank-bank sering dilakukan bila fasilitas likuiditas yang normal tidak mencukupi. Di beberapa Negara seperti Swedia, Turki, Finlandia, Thailand, dan Korea penerapan skim jaminan yang menyeluruh (*blanket guarantee scheme*) baik kepada deposan maupun kreditur menjadi bagian yang cukup berhasil dalam menstabilkan sistem keuangan secara menyeluruh. Namun, keberhasilan dari strategi ini akan sangat tergantung kepada kemampuan untuk meminimalkan *moral hazard* baik melalui penalti suku bunga yang tinggi ataupun penalti nonmoneter seperti penggantian manajemen, penguasaan asset/kepemilikan bank, dan sebagainya.
- b. Bagaimana menyelesaikan masalah solvabilitas (*stock*) bank. Setelah krisis dapat dikendalikan maka restrukturisasi perbankan diarahkan untuk

²⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 130.

²⁹⁸ Zulfi Diane Zaini, *Op. Cit.*, hlm. 170.

memulihkan kesehatan posisi keuangan perbankan melalui restrukturisasi keuangan (*financial restructuring*), baik disisi aktiva maupun sisi pasiva. Instrumen yang digunakan dibanyak Negara sangat bervariasi tergantung kepada sumber dan intensitas permasalahan yang dihadapi adalah bagaimana dampak dari instrumen yang digunakan kepada kondisi moneter dan fiskal, distribusi kerugian yang dibebankan kepada pemerintah, pemilik bank, kreditur, dan deposan, serta efektifitas pengembalian kredit bermasalah (*loan recovery*). Hal-hal ini akan kritikal bagi pengendalian moneter yang independen dan pengurangan *moral hazard*.

- c. Bagaimana mendorong perbankan kembali beroperasi secara sehat. Seperti disinggung sebelumnya, penyehatan posisi keuangan bank tidak akan lengkap bila tidak diikuti oleh perbaikan lingkungan eksternal tempat beroperasinya perbankan (restrukturisasi operasional). Oleh karena itu, strategi restrukturisasi perbankan dalam tahap restrukturisasi operasional diarahkan untuk menjawab kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem akunting, konfigurasi sektor perbankan dan kerangka hukum yang akan mempengaruhi gerak operasional perbankan dimasa depan. Dalam praktiknya, langkah-langkah yang diambil dibanyak Negara berkaitan dengan upaya menciptakan sistem perbankan yang dapat mendorong disiplin pasar (*market discipline*) melalui kompetisi dan *policy* yang tegas. Dilihat dari sisi otoritas perbankan maka ini berarti akan menyangkut pula penyempurnaan aspek kerangka hukum *supervise* perbankan.

Pengalaman di Swedia merupakan contoh suatu proses restrukturisasi perbankan yang berhasil karena dapat dijalankan dengan cepat dan biaya yang relatif kecil berkat adanya dukungan yang kuat dari sisi politik dan hukum. Dalam kasus lain, penyelesaian krisis perbankan sering tertunda-tunda karena tidak adanya visi yang sama dan badan pengendali restrukturisasi perbankan yang kuat dan independen. Berdasarkan pengamatan ini, Andrew Sheng (1992) menyimpulkan bahwa keberhasilan restrukturisasi perbankan memerlukan kondisi-kondisi umum:

- a. Terciptanya kondisi makroekonomi yang stabil dan sektor rill yang kompetitif
- b. Kemauan politik yang kuat untuk melakukan restrukturisasi
- c. Perangkat institusi dan instrumen restrukturisasi perbankan yang efektif

d. Ketentuan hukum (*legal framework*) yang mampu menciptakan disiplin keuangan

Keempat aspek di atas menunjukkan bahwa kelancaran dan keberhasilan program restrukturisasi perbankan akan menyangkut konsistensi program tersebut dengan aspek makro, mikro, kelembagaan dan aturan hukum yang melandasi bekerjanya sistem perbankan. Dua diantaranya terkait dengan pentingnya peranan dukungan politik dan hukum dalam keseluruhan proses restrukturisasi perbankan.²⁹⁹

Di kawasan Amerika Latin, pemerintah di kawasan ini memperkenalkan program reformasi keuangan yang substansial untuk memperkuat kerangka kerja regulasi dan menstabilkan sistem keuangan mereka. Pada perioda 1993-2000 reformasi ini difokuskan pada dua bidang utama yaitu: (1) struktur sistem perbankan yaitu kapasitas hukum yang diberikan untuk melakukan berbagai jenis operasi keuangan dan operasi hukum untuk mengintegrasikan kelompok keuangan atau universal; dan (2) struktur dan karakteristik lembaga utama dari entitas yang bertanggung atas regulasi dan pengawasan perbankan. Penyebab utama dari proses reformasi perbankan di wilayah ini adalah: (1) krisis atau masalah serius dalam sistem perbankan di wilayah tersebut. Menurut sebuah studi oleh staf IMF, hampir 90% dari negara-negara di kawasan Amerika latin telah menghadapi krisis atau masalah serius dalam sistem perbankan, (2) perubahan dalam ekonomi lingkungan global dan pengenalan teknologi baru. Liberalisasi ekonomi kawasan dengan perdagangan bebas dan aliran modal memelopori permintaan akan produk dan jasa

²⁹⁹ Halim Alamsyah, *Op. Cit.*, hlm. 129.

keuangan baru, dan perdagangan bebas dan aliran modal memelopori permintaan akan produk dan jasa keuangan baru, yang diakomodasi oleh sistem perbankan yang direformasi dan di restrukturisasi: dan (3) kemajuan global dalam regulasi perbankan dan persaingan. Sebagai contoh, *Basle Committee on Banking Supervision* mengembangkan pedoman tentang kecukupan modal dan koordinasi antara badan pengawas khususnya.³⁰⁰

Menangani krisis perbankan jauh menjadi lebih sulit jika publik tidak memiliki kepercayaan penuh pada apa yang dilakukan oleh pihak yang berwenang. Jika kurang kepercayaan pada sistem perbankan dan tidak secara cepat terjadi pada sistem perbankan dan mungkin juga pada mata uang. Dalam situasi khususnya transparansi penuh menjadi penting. Pihak yang memiliki kewenangan perlu menjelaskan secara jelas kepada publik apa yang mereka lakukan dan mengapa dilakukan. Keputusan harus berdasarkan kriteria yang sederhana, sama, kredibel dan dapat dipertahankan.³⁰¹

2. Strategi Utama Restrukturisasi Perbankan di Indonesia.

Secara garis besar, restrukturisasi perbankan di Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut:³⁰²

a. Strategi Pemulihan Kepercayaan Kepada Perbankan

Ketika krisis perbankan nasional semakin mendalam menjelang akhir tahun 1997 akibat menghebatnya tekanan pelarian simpanan, pilihan kebijakan

³⁰⁰ *Restructuring, Consolidation and Competition in Latin American Banking Markets.*,

H. Semih yildirim, George C. Philippatos, *Journal of Banking & Finance*, vol 31, Issue 3, March 2007, hlm. 630.

³⁰¹ Taswan, *Op Cit*, hlm. 97-98.

³⁰² Halim Alamsyah, *Op. Cit.*, hlm. 130-133.

yang dapat ditempuh dan waktu yang tersedia pada dasarnya menjadi amat terbatas.³⁰³ Di sisi lain, risiko yang dihadapi amat besar apabila proses intermediasi perbankan terhenti karena akan mengakibatkan macetnya sistem pembayaran nasional dan kelumpuhan kegiatan perekonomian secara menyeluruh. Oleh karena itu, strategi yang ditempuh dalam situasi darurat ini pada awalnya adalah dengan mencoba menanamkan kepercayaan kepada masyarakat bahwa pemerintah dan bank sentral akan bertindak sebagai pelindung simpanan masyarakat (*deposit protector*). Namun, komitmen yang ingin ditanamkan pemerintah/bank sentral ternyata tidak segera memperoleh kepercayaan sehingga pelarian dana bank terus berlanjut. Hal ini memaksa Bank Indonesia menyediakan bantuan likuiditas (BLBI) dalam fungsinya sebagai *lender of the last resort* dan kemudian diperkuat lagi oleh dukungan skim penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee scheme*) dari Pemerintah. Strategi ini kemudian dapat meredam kepanikan yang terjadi secara berangsur-angsur walau selama beberapa bulan pertama ternyata tidak berhasil.

Pada awal krisis, penyediaan likuiditas kepada perbankan secara normal diberikan dalam bentuk fasilitas diskonto, pinjaman subordinasi, dan kredit likuiditas darurat. Dalam perkembangannya, fasilitas-fasilitas ini sebagian sudah dihentikan pada saat lonjakan permintaan dana dari bank meningkat pesat akibat sangat besarnya pelarian simpanan. BI kemudian memperkenankan

³⁰³ Halim Alamsyah, Restrukturisasi Perbankan Dan Dampaknya Terhadap Pemulihan Kegiatan Ekonomi Dan Pengendalian Moneter, Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Desember 1998, hlm. 122.

bank-bank melakukan *overdraft*³⁰⁴ pada rekening giro mereka di BI.³⁰⁵ Namun, dengan terus berlanjutnya krisis kepercayaan kepada perbankan, Pemerintah pada bulan Januari 1998 mengumumkan berlakunya *blanket guarantee scheme* yang menjamin pembayaran kepada deposan dan kreditur dalam dan luar negeri, serta beberapa jenis transaksi administrative (*off balance sheet*).

Skim penjaminan ini semula diharapkan dapat meredam pelarian simpanan, ternyata mempunyai implikasi sebaliknya. Bank yang semula menahan nasabah untuk tidak ikut menarik simpanan, justru ikut mempermudah prosesnya setelah skim penjaminan diadakan. Akibatnya, penyediaan dana oleh bank Indonesia yang hampir seluruhnya berasal dari *overdraft* dan istilahnya kemudian dipopularkan sebagai BLBI menjadi biaya yang sangat besar atas beban fiskal dan perekonomian (berupa inflasi dan tingginya suku bunga), selain muncul masalah *moral hazard* yang serius dalam pelaksanaannya. Hal yang terakhir ini antara lain juga karena terlambatnya pengenaan penalty suku bunga yang tinggi terhadap *overdraft* serta belum jelasnya visi dan strategi penyelesaian restrukturisasi perbankan pada awal-awal masa krisis yang mengakibatkan terus meningkatnya *overdraft* bank-bank yang sebenarnya telah *insolvent*.

Sedikitnya ada 3 (tiga) tipe *moral hazard* yang mungkin terjadi pada lembaga perbankan yaitu: tipe pertama: moral hazard yang muncul antara

³⁰⁴ *Overdraft* adalah Pengenaan penalti berupa suku bunga yang jauh di atas suku bunga pasar baru dilakukan sekitar 2 bulan setelah BLBI menjadi tidak terkendali melalui Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Maret 1998.

³⁰⁵ Keputusan ini diambil Berdasarkan keputusan rapat Direksi Bank Indonesia bulan Agustus 1997.

bank dengan debitur. Bank hanya mengetahui sedikit tentang kemampuan dan kemauan peminjam untuk membayar dibandingkan dengan pengetahuan dari peminjam itu sendiri. *Moral hazard* akan muncul ketika peminjam mungkin mengubah perilakunya setelah mendapatkan pinjaman dari bank dengan memilih kegiatan yang tidak disetujui bank. Tipe kedua: *moral hazard* yang muncul antara pemegang saham dan manajer bank dengan deposan. Perilaku *moral hazard* ini dimanifestasikan dalam bentuk penempatan dana pada proyek-proyek yang berisiko tinggi dengan mengabaikan kepentingan deposan. Perilaku ini jelas mengkhawatirkan deposan karena bila proyek gagal maka klaim deposan akan gagal terbayarkan, sedangkan bila proyek tersebut berhasil maka manajer dan pemegang saham yang menikmati keuntungan yang paling besar. Tipe ketiga: *moral hazard* yang terjadi antara pemegang saham dan manajer bank dengan penjamin simpanan. *Moral hazard* ini ditunjukkan sebagai risiko rugi yang dihadapi lembaga penjamin simpanan ketika provisi asuransi deposito telah mendorong pihak yang dijamin (bank) mengambil tingkat risiko yang berlebihan.³⁰⁶

b. Strategi Penyelesaian Masalah Solvabilitas Bank

Krisis yang berkepanjangan pada akhirnya mengakibatkan hampir seluruh perbankan nasional mengalami masalah kekurangan dalam bentuk permodalan yang sangat parah. Menghadapi perkembangan ini, strategi yang ditempuh untuk menangani bank bermasalah, khususnya yang mempunyai kewajiban kepada Pemerintah/ Bank Indonesia dalam bentuk BLBI, pada

³⁰⁶ Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia...Op. Cit.*, hlm. 205.

awalnya adalah dengan membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan melakukan rekapitalisasi, sementara atas kredit dan debitur bermasalah ditangani melalui pembentukan *Asset Management Unit* (AMU). Namun, patut dicatat sejak tanggal 19 Juni 1998, fungsi pengawasan bank-bank dibawah BPPN (dan program penjamin) telah dikembalikan ke Bank Indonesia sehingga peran BPPN hanya kepada penyehatan bank, termasuk pengelolaan AMU.³⁰⁷

BI menjadi pihak yang paling disalahkan pada kasus BLBI, karena dianggap telah merugikan negara ratusan triliunan rupiah. BLBI yang sebenarnya pada saat terjadinya krisis moneter kurun waktu 1997- 1998 pada waktu itu bertujuan untuk mendukung pendanaan dalam rangka menjalankan fungsi bank sentral sebagai *lender of last resort* untuk mengatasi kesulitan likuiditas karena lembaga perbankan mengalami penarikan dana besar- besaran dari para nasabahnya (*rush*) serta terhambatnya pengembalian kredit dari debitur disebabkan kondisi sosial ekonomi dan keamanan yang tidak kondusif.

308

BI melaksanakan kebijakan tanpa banyak berkoordinasi dengan Departemen Keuangan. Dampaknya, penyaluran BLBI menjadi tidak terkendali. BPK memberikan catatan tentang tindakan dan langkah-langkah yang telah dilakukan BI, antara lain: (a) kebijakan yang mendasari pemberian BLBI bersifat temporer, individual, subyektif dan sering berubah, BI tidak tegas menerapkan ketentuan, kebijakan BI terkesan ditujukan untuk

³⁰⁷ Halim Alamsyah, *Op. Cit.*, hlm. 134.

³⁰⁸ Zulfi Diane zaini, *Independensi Bank Indonesia.. Op Cit.*, hlm 175.

menyembunyikan informasi kepada publik, (b) BI tetap memberikan fasilitas BLBI kepada bank yang melanggar Undang- Undang Perbankan, (c) adanya kerancuan tugas dan fungsi yang dijalankan oleh BI dan BPPN.³⁰⁹

Pembentukan BPPN sebagai “rumah sakit” bank-bank bermasalah tampaknya didasarkan kepada pemikiran perlunya suatu badan pengendali (*lead agency*) yang independen dalam melakukan tugas penyehatan bank sekaligus bertindak sebagai pengendali kebocoran (*bleeding*) dari BLBI guna mengurangi *moral hazard* dari bank penerima BLBI. Oleh karena itu, BPPN dalam tindakannya telah melakukan pengambil-alihan (*Bank Take Over* atau BTO) atau pembekuan operasi bank (Bank Beku Operasi atau BBO) atas bank yang dianggap memenuhi kriteria untuk dilakukan BTO dan BBO.

Krisis perbankan yang terjadi pada tahun 1997- 1998 mengikis rasa percaya masyarakat pada bank sehingga memaksa pemerintah melakukan *blanket guarantee*. Pelaksanaan *blanket guarantee* merupakan strategi dalam penyelesaian konflik yaitu melalui *problem solving* (pemecahan masalah) yang artinya mencari alternatif yang memuaskan kedua belah pihak. Masyarakat kembali percaya pada bank, bersedia menyimpan uangnya pada bank, bank juga dapat melanjutkan kegiatan usahanya, serta roda perekonomian dapat dijalankan oleh pemerintah.

Langkah selanjutnya adalah melakukan rekapitalisasi atas bank-bank yang dinilai memiliki prospek untuk disehatkan kembali. Sebagai langkah awal, keseluruhan perbankan di Indonesia dewasa itu telah diidentifikasi dan

³⁰⁹ Marwan Batubara, et al, *Skandal BLBI: Ramai – Ramai Merampok Negara*, Haekal Media Center, Jakarta, 2008, hlm. 225.

dikelompokkan dalam tiga kategori yang sehat (A), yang masih dapat disehatkan (B), dan yang akan diambil tindakan khusus (C). Bagi bank kategori B dan C akan diminta menambah modal sehingga mencapai CAR minimal 4 %. Menyadari bahwa pemilik bank atau investor tidak mampu menyediakan dana untuk penambahan modal tersebut, tampaknya tidak dapat dihindari lagi keikutsertaan pemerintah dalam penambahan modal bank. Oleh karena itu, penyertaan modal pemerintah dilakukan melalui instrument konversi BLBI dan penerbitan obligasi pemerintah. Untuk membiayai program rekapitalisasi tersebut Pemerintah membutuhkan dana sedikitnya Rp.330 triliun. Dari jumlah tersebut, sejumlah 290 triliun merupakan penyertaan modal pemerintah sedangkan sisanya akan digunakan untuk memperlancar penyelesaian bank-bank BBO dan biaya untuk pemindahan dan pengelolaan asset bermasalah bank-bank ke AMU. Pendanaan tersebut akan bersumber dari penerbitan obligasi pemerintah dengan jangka waktu 5 tahun dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Penerbitan obligasi dengan kupon *inflation-indexed* plus Rp. 150 triliun untuk membiayai konversi BLBI menjadi penyertaan modal pemerintah. Obligasi ini akan menggantikan tagihan BI dari perbankan menjadi tagihan kepada Pemerintah.
- 2) Penerbitan obligasi dengan kupon mengikuti suku bunga SBI sejumlah Rp160 triliun.
- 3) Penerbitan obligasi dengan kupon suku bunga tetap (sekitar 15%) sejumlah Rp20 triliun.

Penyertaan modal pemerintah dilakukan setelah pemilik atau investor bank yang layak (kategori B) melunasi BLBI dan menurunkan pelanggaran BMPK satu bulan sejak rencana usaha (*business plan*) bank tersebut disetujui oleh BI. Selanjutnya, pemilik atau investor diminta menambah modal dan untuk Rp1,- tambahan modal, pemerintah akan memasukkan modal maksimal Rp.4,- atau maksimum 80% dari total kebutuhan tambahan modal. Sementara itu, penyelesaian kredit yang telah tergolong macet wajib dihapusbukukan dan diserahkan kepada AMU-BPPN dengan nilai nihil.³¹⁰

Kontroversi atas keterlibatan dana pemerintah dalam kebijakan rekapitalisasi terutama oleh pihak Dewan Perwakilan Rakyat mulai terdengar yang dikhawatirkan akan menjadi hambatan yang signifikan dalam proses restrukturisasi perbankan. Hal-hal ini mengakibatkan proses restrukturisasi perbankan di Indonesia relatif tertinggal dibandingkan dengan Negara-negara tetangga yang juga melakukan langkah yang sama. Tampaknya tanpa kesamaan visi dalam penyelesaian krisis perbankan secara nasional, koordinasi yang lemah akibat tidak terdapatnya suatu badan pengendali yang efektif dan independen, serta dukungan politis dan hukum yang kurang memadai akan mengakibatkan proses restrukturisasi perbankan di Indonesia berjalan lambat.³¹¹

Berdasarkan uraian di atas, ditinjau dari Teori Kewenangan pelaksanaan tugas dan kewenangan BPPN dilandasi ketentuan hukum (Keppres No. 27 Tahun 1988) yang ada, sehingga kewenangan tersebut

³¹⁰ Zulfi Diane zaini, *Op. Cit.*, hlm 175.

³¹¹ Kusumaningtuti SS, *Op.cit.*, hlm 182.

merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh wewenang tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.³¹² Dalam perjalanannya melaksanakan tugasnya, BPPN dikritik karena pendiriannya hanya berdasar Keppres, sedangkan kewenangannya banyak sekali. Terjadi kendala saat terjadi sengketa dan dibawa ke pengadilan.

3. Periodisasi dalam Krisis Perbankan di Indonesia.

Rekapitalisasi bisa diartikan sebagai program darurat penyuntikan modal agar bank sakit memenuhi kriteria tertentu untuk dapat tetap hidup. Kriteria itu adalah pemenuhan ketentuan *capital adequacy ratio* (CAR), yg menunjukkan rasio modal dengan aset tertimbang menurut risiko (ATMR). Komponen terbesar adalah kredit. BI telah menetapkan batas CAR sebesar 4 (empat) persen hingga akhir tahun 2000. Karena modal perbankan nasional terus menyusut bahkan negatif, maka untuk memenuhi CAR 4 (empat) persen diperlukan suntikan dana segar.³¹³

³¹² F.A.M Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm 219.

³¹³ Nugroho Agung Wijoyo, *Op. Cit.*, hlm. 70. Selanjutnya menurut Herman Darmawi, *Op. Cit.*, hlm 96. salah satu cara untuk menguji kecukupan modal adalah dengan melihat rasio modal terhadap berbagai aset bank yang bersangkutan. Ada berbagai alasan yang mendorong perhitungan rasio modal menggunakan ATMR. Rekening luar neraca seperti L/C, komitmen pinjaman dan wesel untuk menjamin pinjaman, tidak dianggap sebagai aset karena tidak dicantumkan dalam neraca, rekening ini pada saat ini tidak memerlukan dukungan modal, namun rekening-rekening yang terdapat di luar neraca itu telah meningkat tajam, karena itu perlu diperhitungkan risikonya. Dengan demikian, tujuan menghitung ATMR yaitu untuk mengubah perbandingan aset sesuai dengan risikonya agar tercipta sistem perbankan yang lebih aman.

Sejak akhir tahun 1997, pemerintah melakukan restrukturisasi sektor perbankan dengan memanfaatkan berbagai bentuk resolusi perbankan. Resolusi bank dapat dibagi ke dalam kategori sebagai berikut:³¹⁴

1. status “bank dalam likuidasi” (BDL),
2. status “bank beku operasi” (BBO),
3. status “bank beku kegiatan usaha” (BBKU),
4. status “*bank take over*” (BTO), dan
5. status “bank yang direkapitalisasi” (Bank Rekap).

Masing-masing status bank tersebut di bawah pengawasan BPPN kecuali bagi status bank dalam likuidasi (BDL) yang masuk pada 1 November 1997.

Berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No.26 Tahun 1998 sebagai dasar pendirian BPPN, maka BPPN bertugas: (a) melakukan pengadministrasian jaminan yang diberikan pemerintah dan kepada Bank Umum; (b) melakukan pengawasan, pembinaan, dan upaya penyehatan termasuk restrukturisasi bank yang oleh BI dinyatakan tidak sehat; (c) melakukan tindakan hukum yang diperlukan dalam rangka menyehatkan bank yang tidak sehat. Pada Keppres tersebut tidak diikuti dengan kewenangan yang jelas, kemudian dikeluarkan Keppres No.34 Tahun 1998 yang menguraikan tugas tambahan BPPN antara lain yaitu meminta pernyataan bank dalam penyehatan untuk menaati persyaratan praktik perbankan yang sehat dan peningkatan kinerja bank, meminta bank dalam penyehatan untuk mengajukan rencana perbaikan, mengambil alih pengoperasian bank, mengambil

³¹⁴ Krisna Wijaya, 2000, *Analisis Krisis Perbankan Nasional*, Kompas, Jakarta, hlm. 76.

alih pengelolaan termasuk penilaian kembali (revaluasi) kekayaan yang dimiliki bank.

Setelah lahirnya UU No.10 Tahun 1998 yang merupakan UU yang merubah UU No.7 Tahun 1992 tentang perbankan, maka kedudukan BPPN diperlukan dengan diadakannya pasal mengenai badan khusus dengan wewenang sebagaimana halnya dijalankan oleh BPPN. Pemerintah kemudian menetapkan PP No.17 Tahun 1999 sehingga BPPN lebih diarahkan mengemban misi untuk memulihkan perekonomian melalui restrukturisasi bank-bank serta pengembalian uang Negara untuk mengurangi beban terhadap anggaran belanja Negara.³¹⁵

Bentuk resolusi perbankan yang dilakukan BPPN memperlihatkan kewenangan yang dimiliki BPPN menjadi lebih luas, tidak hanya melakukan penyehatan perbankan tetapi juga dapat membekukan bank melalui status Bank Beku Kegiatan Usaha, sehingga banyak bank yang terpaksa dihentikan kegiatan usahanya.

Pada November 1997, selama periode tekanan terhadap rupiah, pemerintah mengumumkan penutupan 16 bank *insolvent*. Bank-bank ini disebut “Bank Dalam Likuidasi (BDL)”, yaitu bank yang ditutup karena kesulitan keuangan struktural yang berkelanjutan dimana pemerintah tidak dapat membantu bank-bank tersebut.³¹⁶

³¹⁵ Kusumaningtuti, *Op Cit.*, hlm. 171.

³¹⁶ Mengenai penutupan 16 (enam belas) Bank *Insolvent*, Robby Djohan mengatakan: langkah pemerintah melakukan penjaminan nasabah secara penuh (*blanket guarantee*) sangat berpengaruh signifikan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat yang sudah terlanjur hilang akibat rusaknya sistem perbankan. Dengan adanya jaminan, maka jika sebuah bank bangkrut, pemerintah yang menjamin untuk membayar uang nasabah. Hanya saja, muncul ketidak konsistenan atas kebijakan tersebut. Di satu sisi pemerintah memberi jaminan, namun disisi lain mengapa pemerintah menutup sejumlah bank, misalnya 16 (enam belas) bank pada November 1997 lalu. Penutupan sejumlah bank itu memang atas perintah *International Monetary Fund* (IMF). Tapi kalau

Sampai sekitar bulan April 1998, pemerintah fokus pada penanganan bank-bank terlemah dalam sistem, yaitu bank-bank yang bertanggung jawab atas suntikan dukungan dana likuiditas dari BI. Namun, setelah pengambil alihan dan penutupan awal April selesai, fokus lebih luas diambil, pemerintah bertujuan untuk mengidentifikasi sistem perbankan swasta inti yang akan didukung untuk mempertahankan jumlah bank dalam negeri yang sedikit dan menjadi inti untuk sistem perbankan setelah krisis. Pada saat itu, pemerintah dengan pembiayaan Bank Dunia, telah melakukan audit terhadap bank-bank terbesar dibawah pendanaan Bank Pembangunan Asia, terhadap bank swasta yang tidak masuk dalam penyehatan BPPN.³¹⁷

Penutupan 16 (enam belas) bank adalah atas perintah *International Monetary Fund* (IMF), yang menimbulkan kepanikan dan tidak semua ahli setuju atas tindakan BPPN tersebut. Misalnya ekonom Jeffrey Sachs seorang ekonom Harvard yang mengatakan kebijakan dari IMF tersebut salah arah, kebijakan itu tidak perlu. Penutupan bank yang terburu-buru dalam lingkungan dimana asuransi deposito tidak ada yang cepat menyebabkan kepanikan dan menjadi badai krisis keuangan.

memang mau dibangkrutkan, buat apa menjamin? Dengan adanya jaminan, pemerintah mau tidak mau harus menghidupkan kembali bank-bank yang sekarat tersebut dengan melakukan rakapitalasi perbankan, yang kemudian melahirkan *Bank Take Over* (BTO). Padahal untuk merekapitalisasi perbankan, pemerintah mengeluarkan dana sekitar Rp. 400 Triliun. Jumlah yang luar biasa besar. Selanjutnya dapat dilihat pada *The Art of Turn Around, Kiat Resrukturisasi*, Robby Djohan, Aksara Karunia, Jakarta, 2003.

³¹⁷ Charles Enoch, et al, *Indonesia: Anatomy of A Banking crisis, Two Years of Living Dangerously*, 1997-1999, IMF Working Paper *Op. Cit.*, hlm. 50. Selanjutnya dapat dilihat pada *The Indonesian Financial Crisis: From Banking Crisis to Financial Sector Reforms*, 1997-2000, Shalendra. D. Sharma, Art & humanities, April, 2001.

Selama tahun 1998, resolusi bank terjadi dalam tiga putaran terpisah. Putaran pertama pada 4 April 1998 dimana pemerintah mengumumkan pembekuan operasi dan mengambil alih pengelolaan tujuh bank, serta mentransfer pengawasan empat puluh bank bermasalah dari BI kepada BPPN. Tujuh bank tersebut adalah Bank Beku Operasi (BBO) yang telah menerima fasilitas BLBI sama dengan atau lebih besar dari 75% dari total aset BBO dan telah menggunakan dana BLBI lebih dari 500% dari modal disetor atau telah menggunakan dana BLBI lebih dari Rp 2 triliun. Selain itu, empat puluh bank-bank bermasalah dialihkan ke BPPN karena Ratio Kecukupan Modal mereka (CAR) kurang dari 5% dan menggunakan dana BLBI mereka yang lebih besar dari 200% dari modal disetor mereka. Putaran kedua adalah pengambilalihan BCA, bank swasta ritel terbesar pada 29 Mei 1998. Putaran ketiga adalah pembekuan pada 21 Agustus 1998 atas operasi tiga bank yang telah diambil alih pada 4 April 1998.

Selain tiga putaran kebijakan resolusi bank, pemerintah mengeluarkan kebijakan restrukturisasi perbankan yang komprehensif pada bulan September 1998 bahwa bank-bank umum diwajibkan untuk menjalani *due diligence*. Kebijakan ini diumumkan karena memburuknya kondisi banyak bank yang menggunakan kompleksitas krisis perbankan dan menurunnya kondisi keuangan perbankan. Hasil *due diligence* yang direncanakan akan dipublikasikan pada 27 Februari 1999 akan mengklasifikasikan setiap bank umum menjadi tiga kategori yang berbeda berdasarkan **Surat Keputusan Bersama** No 53/KMK.071/1999 antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tentang Pelaksanaan Program Restrukturisasi Bank Umum:

- a. **Kategori A**, bank dengan CAR sama atau lebih besar dari 4%,
- b. **Kategori B**, bank dengan CAR kurang dari 4% sampai dengan -25%,
- c. **Kategori C**, bank dengan CAR kurang dari -25%

Hasil ini akan digunakan untuk mengidentifikasi bank mana yang perlu direkapitalisasi dan bank mana yang akan dilikuidasi. Bank dengan Kategori A tidak perlu direkapitalisasi. Bank dengan Kategori B akan direkapitalisasi setelah menandatangani kontrak investasi dengan pemerintah. Bank dengan Kategori C akan dilikuidasi jika pemegang saham tidak bisa menyuntikkan modal ke bank-bank mereka dalam satu bulan untuk mencapai CAR minimal -25% sehingga mereka dapat diklasifikasikan sebagai Kategori B (layak untuk ikut rekapitalisasi). Untuk dapat diklasifikasikan sebagai layak untuk ikut program rekapitalisasi manajemen bank diminta untuk menyerahkan rencana bisnis mereka dan wajib lulus *fit and proper test* bagi manajemen bank yang akan dilakukan oleh BI.

Selama tahun 1999, ada lima peristiwa besar resolusi perbankan. Peristiwa pertama adalah pengumuman hasil *due diligence* oleh pemerintah yang diikuti dengan pembekuan kegiatan 38 bank dan mengambil alih manajemen dari tujuh bank. Berdasarkan *due diligence* yang selesai 13 Maret 1999 (tertunda selama 2 minggu karena terlalu banyak yang diaudit, serta periode audit yang terlalu pendek), pemerintah mengumumkan bahwa bank-bank kategori A terdiri dari 73 bank swasta, 12 Bank Pembangunan Daerah, dan 12 bank campuran; bank-bank Kategori B terdiri dari 37 bank swasta, 16 Bank Pembangunan Daerah, dan 16 bank campuran; dan bank Kategori C terdiri dari 7 bank BUMN, 17 bank swasta, dan empat bank perusahaan patungan (*join venture banks*). Untuk Kategori B dan C,

pemerintah melakukan kebijakan restrukturisasi sebagai berikut: 38 bank dilikuidasi (21 bank dalam Kategori B dan 17 bank di Kategori C) yang ditengarai *insolvent* dan tidak memberikan suntikan modal atau berpartisipasi dalam program rekapitalisasi (*Bank Dalam Beku Kegiatan Usaha (BBKU)*) serta mengambil alih manajemen dari tujuh bank yang memiliki lebih dari 80.000 nasabah dan cabang dengan cakupan layanan yang luas untuk mencegah penularan yang lebih luas dari krisis perbankan (*Bank Under Taken Over (BTO)*).³¹⁸

Peristiwa kedua terjadi pada bulan April 1999 ketika sembilan bank swasta nasional layak direkapitalisasi oleh pemerintah dan dua bank patungan yang tidak dapat mencapai kebutuhan suntikan modal 20% memilih mengambil prosedur likuidasi. Kesembilan bank rekapitalisasi menelan biaya Rp 21,589 triliun dimana 80% dari biaya ditanggung oleh pemerintah (Rp 17,271 triliun) dan 20% dari biaya suntikan oleh pemegang saham *incumbent*, penyuntikan modal paling lambat 22 April 1999. Para pemegang saham menandatangani perjanjian rekapitalisasi dengan pemerintah yang terdiri dari kontrak investasi dan perjanjian kontrak kinerja, dan ditransfer kredit bermasalah bank kepada BPPN pada awal April 1999 dan modal harus disuntikan sebesar 20% dari sahamnya selambat-lambatnya 22 April 1999. Namun pada 22 April 1999 dari 9 pemegang saham bank swasta domestik, hanya pemegang saham Bank Niaga yang tidak mampu menyuntikkan 20% saham Bank Niaga. Hal ini menyebabkan Bank Niaga diambil alih (BTO) oleh BPPN yang berarti bahwa semua bank rekapitalisasi akan ditanggung oleh pemerintah. Sementara bank patungan (Bank Indonesia Investment International (Indovert) dan

³¹⁸ Nugroho Agung Wijoyo, *Referensi Resiko Sistemik Perbankan*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 72.

Bank LTCB Central Asia yang tidak menerima suntikan modal 20% dari porsi rekapitalisasi oleh pemegang saham mereka memilih untuk mengambil prosedur likuidasi.

Peristiwa ketiga adalah rekapitalisasi dua belas Bank Pembangunan Daerah pada 29 Mei 1999. Dua belas Bank Pembangunan Daerah direkapitalisasi sebesar RP. 1,538 triliun dimana 80% dari biaya ditanggung oleh pemerintah pusat, sedangkan sisanya ditanggung oleh pemerintah daerah (Rp 1,23 triliun).

Peristiwa keempat adalah bank terakhir di bawah pengawasan BPPN selama operasi dan penggabungan empat bank BUMN ke dalam pendirian bank baru, yaitu PT Bank Mandiri. BPPN mengambil alih pengelolaan Bank Bali (BTO) pada tanggal 23 Juli 1999. Proses legal merger empat bank BUMN menjadi PT Bank Mandiri dicapai pada tanggal 31 Juli 1999 yang membuat PT Bank Mandiri menjadi bank terbesar di Indonesia. PT Bank Mandiri didirikan pada 2 Oktober 1998 dengan tujuan untuk mengakuisisi keempat bank BUMN bermasalah.

Peristiwa terakhir di tahun 1999 adalah pembekuan kegiatan usaha PT Bank Putera Multikarsa (BBKU) pada 8 Desember 1999 oleh BPPN.

Pada tahun 2000 ada tiga peristiwa besar resolusi perbankan. Peristiwa pertama adalah akuisisi oleh Bank Danamon pada bulan Juni 2000 dari sembilan *bank take over* (BTO). Peristiwa kedua adalah penandatanganan kontrak investasi antara manajemen bank milik negara dan pemerintah mengenai rekapitalisasi empat bank BUMN yang melibatkan Rp 277,995 triliun yang sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah. Peristiwa terakhir adalah pembekuan kegiatan usaha bank swasta (BBKU) pada 20 Oktober 2000 (PT Bank Prasadha Utama dan PT Bank Ratu)..

Singkatnya, pada akhir administrasi BPPN, pemerintah telah berhasil mengelola 16 bank dalam likuidasi (BDL), 10 Bank Beku Operasi (BBO), 42 Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU), dan 6 bank diambil alih (BTO). Pemerintah juga merekapitalisasi 9 bank swasta, 12 Bank Pembangunan Daerah, dan 4 bank BUMN (Bank Rekap).³¹⁹

Bank Gagal Periode 1997-2002

a. Bank Dalam Likuidasi (BDL) 1997

- 1) Bank Mataram Dhanarta
- 2) Bank Kosagraha Semesta
- 3) Sejahtera Bank Umum
- 4) Bank Umum Majapahit Jaya
- 5) Bank Jakarta
- 6) Bank Anrico
- 7) Bank Guna Internasional
- 8) Bank Pinaesaan
- 9) Bank Harapan Sentosa
- 10) Bank Pasifik
- 11) Bank Dwipa Semesta
- 12) Astria Raya Bank
- 13) South East Asia Bank
- 14) Bank Citra Hasta Dhana Manunggal
- 15) Bank Industri
- 16) Bank Andromeda

b. Bank dalam Pengawasan BPPN

Bank Dalam Pengawasan BPPN 4 April 1998 (BDP)

- 1) Bank Bumi Daya
- 2) Bank Pembangunan Indonesia
- 3) Bank Dagang Negara
- 4) BPD NTB
- 5) BPD Sumatera Utara
- 6) BPD Aceh
- 7) BPD Sumatera Selatan
- 8) BPD Lampung
- 9) BPD Kalimantan Barat
- 10) BPD Maluku
- 11) BPD Jawa Timur
- 12) BPD NTT
- 13) BPD Sulawesi Utara
- 14) BPD Sulawesi Tengah
- 15) Bank Aken

³¹⁹ *Ibid.*, hlm. 75-78.

- 16) Indomitra Development Bank
 - 17) Bank Danahutama
 - 18) Bank Baja Internasional
 - 19) Bank Intan
 - 20) Bank Putra Surya Perkasa
 - 21) Bank Sewa
 - 22) Bank Tabungan Pensiun Nasional
 - 23) Bank Dewa Rutji
 - 24) Bank Dagang Industri
 - 25) Bank Tata
 - 26) Bank Indonesia Raya
 - 27) Bank Patriot
 - 28) Bank Central Dagang
 - 29) Bank Ficorinvest
 - 30) Bank Lautan Berlian
 - 31) Bank Uppindo
 - 32) Bank Papan Sejahtera
 - 33) Bank Asia Pasific
 - 34) Bank Pesona Kriya Dana (Bank Utama)
 - 35) Bank Nasional
 - 36) Bank Nusa Internasional
 - 37) Bank Sri Pada
 - 38) Bank Umum Servitia
 - 39) Bank Kharisma
 - 40) Bank Nasional Komersial
- c. Bank *Under Take Over* (BTO)
- Bank *Under Take Over* (BTO) 4 April 1998 (BTO1)
- 1) Bank Umum Nasional
 - 2) Bank Dagang Nasional Indonesia
 - 3) Bank Modern
 - 4) Bank Danamon
 - 5) Bank Tiara Asia
 - 6) Bank PDFCI
 - 7) Bank Ekspor Impor Indonesia 28 Mei 1998 (BDO2)
 - 8) Bank Central Asia 13 Maret 1999 (BTO3)
 - 9) Bank Duta
 - 10) Bank Nusa Nasional
 - 11) Bank Risjad Salim Internasional
 - 12) Bank Tamara
 - 13) Bank Pos Nusantara
 - 14) Jaya Internasional Bank
 - 15) Bank Rama 22 April 1999 (BTO4)
 - 16) Bank Niaga 23 Juli 1999 (BTO5)
 - 17) Bank Bali
- d. Bank Beku Operasi (BBO)
- Bank Beku Operasi (BBO) 4 April 4 (BBO1)

- 1) Bank Surya
 - 2) Bank Pelita
 - 3) Bank Subentar
 - 4) Bank Hokindo
 - 5) Bank Istimarat Indonesia
 - 6) Deka Bank
 - 7) Centris Internasional Bank 21 Agustus 1998 (BBO2)
 - 8) Bank Umum Nasional
 - 9) Bank Dagang Nasional Indonesia
 - 10) Bank Modern
- e. Bank Rekapitalisasi
Bank Rekapitalisasi 21 April 1999 (Bank Swasta Nasional)
- 1) Bank Niaga
 - 2) Bank Bali
 - 3) Bank Patriot
 - 4) Bank Lippo
 - 5) Bank Prima Express
 - 6) Bank Internasional Indonesia
 - 7) Bank Universal
 - 8) Bank Artamedia
 - 9) Bank Bukop 29 Mei 1999 (BPD)
 - 10) BPD Daerah Istimewa Aceh
 - 11) BPD Smatera Utara
 - 12) BPD Bengkulu
 - 13) BPD Lampung
 - 14) BPD DKI Jakarta
 - 15) BPD Jawa Tengah
 - 16) BPD Jawa Timur
 - 17) BPD Kalimantan Barat
 - 18) BPD Sulawesi Utara
 - 19) BPD Maluku
 - 20) BPD Nusa Tenggara Barat
 - 21) BPD Nusa Tenggara Timur
 - 22) 2000 (BUMN)
 - 23) Bank Mandiri
 - 24) Bank Negara Indonesia 2001 (BUMN)
 - 25) Bank Rakyat Indonesia
 - 26) Bank Tabungan Negara
- f. Bank Merger 31 Juli 1999 (Merger ke Bank Mandiri)
- 1) Bank Bumi Daya
 - 2) Bank Dagang Negara
 - 3) Bank Ekspor Impor Indonesia
 - 4) Bank Pembangunan Indonesia
- g. Juni, 2000 (Merger ke Bank Danamon)
- 1) Bank Tiara
 - 2) Bank PDFCI

- 3) Bank Pos
- 4) Bank Jaya
- 5) Bank RSI
- 6) Bank Rama
- 7) Bank Tamara
- 8) Bank Nusa Nasional
- 9) Bank Duta
- h. 30 September 2002 (Merger ke Bank Permata)
 - 1) Bank Bali
 - 2) Bank Universal
 - 3) Bank Patroit
 - 4) Bank Arta Media
 - 5) Bank Pima Express
- i. *Self Liquidation Bank, Self-liquidated* 24 April 1999
 - 1) Bank Indovest
 - 2) Bank LCTB.

Dalam program rekapitalisasi perbankan, pemerintah Indonesia memperkuat permodalan sejumlah bank yang dinilai patut untuk beroperasi dengan cara menerbitkan Surat Utang Negara. Jumlah Surat Utang Negara yang mencapai Rp 400 triliun, suatu jumlah yang besar dan merupakan utang domestik pemerintah selama lebih dari 3 dasawarsa yang sebelumnya tidak pernah dimiliki.

Mengamati pengalaman negara dalam menangani krisis perbankan, terlihat langkah- langkah yang diambil tidak maksimal, sehubungan krisis merupakan perubahan kondisi yang terjadi secara besar- besaran yang secara alami dapat terjadi secara cepat. Intervensi yang dilakukan terhadap bank-bank telah dilakukan oleh BPPN seperti penutupan bank, merger ataupun rekapitalisasi. Penerapan *blanket guarantee* diduga menjadi pemicu *moral hazaard* sehingga memaksa pemerintah melakukan restrukturisasi dan rekapitalisasi bernilai ratusan triliun. Sejak terjadinya krisis keuangan di Asia, istilah *moral hazard* kembali populer. Saat tersebut, kebijakan kredit bank dinilai kurang berhati-hati saat memberikan pinjaman.

Bank sebagai sebuah badan hukum dapat berbentuk badan hukum publik yaitu bank-bank milik negara. Sesuai menurut Teori Badan Hukum, berdasarkan bentuknya, badan hukum terdiri atas badan hukum publik dan badan hukum privat. Suatu badan hukum mempunyai kewajiban hukum berarti bahwa bila kewajiban hukum tidak dipenuhi maka sanksi akan dikenakan terhadap harta kekayaan badan hukum tersebut atas dasar gugatan oleh pihak yang mempunyai hak yang berkaitan dengan kewajiban badan hukum tersebut. Hans Kelsen mengatakan delik yang berupa tidak dipenuhinya kewajiban dapat dituduhkan kepada korporasi. Delik tersebut adalah perbuatan manusia untuk melakukan atau menghindarkan suatu tindakan tertentu. Namun demikian, perbuatan yang dilakukan atau tidak dilakukan individu hanya dapat dituduhkan kepada badan hukum jika jika perbuatan itu diatur oleh tatanan hukum bagian (AD/ART) yang membentuk badan hukum tersebut.³²⁰ Demikian pula dengan bank, sebagai sebuah badan hukum, bila tidak menjalankan atau memenuhi kewajibannya maka bank dapat digugat oleh pihak yang mempunyai hak yang berkaitan dengan bank tersebut.

Bentuk hukum dari bank diantaranya adalah Perseroan Terbatas (PT). Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, ada 3 (tiga) organ dari PT yaitu RUPS, Direksi dan Dewan Komisaris. Ketentuan ini sesuai dengan Teori Realis atau Organik, yaitu salah satu teori yang mengkaji dan menganalisis tentang badan hukum. Teori ini berpendapat bahwa badan hukum adalah suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantara alat- alat atau organ-organ badan tersebut.³²¹

³²⁰ Hans Kelsen, *Op. Cit.*, hlm. 145.

³²¹ Chidir ali, *Op. Cit.*, hlm. 43.

Pada saat terjadi krisis perbankan di Indonesia tahun 1997- 1998, pendirian BPPN oleh pemerintah adalah atas amanat dari Undang-Undang Perbankan, yang merupakan hukum positif. John Austin mengatakan hukum positif atau *law a properly so called* mempunyai 4 (empat) unsur yaitu: *command* (perintah), *sanction* (sanksi/ancaman hukuman), *duty* (kewajiban), *soverignty* (kedaulatan).³²² Pembentukan BPPN merupakan *command* dari Undang-Undang Perbankan, dibentuknya BPPN dalam rangka penyehatan perbankan nasional yang terpuruk karena tidak ditaatinya prinsip kehati-hatian. Sebagai sebuah badan usaha, bank perlu dijaga kesehatannya dengan prinsip-prinsip yang harus dipatuhi, dengan sanksi yang akan dijatuhkan bila tidak dijalankan, sebagaimana dikatakan Jeremy Bentham, seluruh hukum memerintahkan atau melarang atau membolehkan bentuk-bentuk tertentu dari hukum.

B. Bentuk Kelembagaan Restrukturisasi Perbankan di Indonesia.

Perbankan perlu didorong untuk memperkuat dirinya dengan berbagai cara, antara lain melalui Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi. Sinergi antara dua bank atau lebih dapat terjadi akibat merger dan konsolidasi sehingga diharapkan muncul bank yang kuat dan berkinerja baik. Akuisisi bank juga dapat menunjang terciptanya sistem perbankan yang sehat dan efisien melalui masuknya investor bermodal kuat.

Pasal 102 Ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas menyebutkan: Satu Perseroan atau lebih dapat menggabungkan diri menjadi satu dengan perseroan yang telah ada atau meleburkan diri dengan perseroan lain dan membentuk

³²²Soetiksno, *Op. Cit.*, hlm. 55.

perseroan baru. Selanjutnya dalam dunia perbankan peleburan, penggabungan dan akuisisi diatur pada Peraturan Pemerintah (PP) nomor 28 tahun 1999.

Biro Riset Info mencatat telah terjadi 30 kali Merger dan Akuisisi yang melibatkan 101 bank pada periode sebelum Paket Oktober (Pakto) 1988 sehingga menyebabkan ada bank yang tetap beroperasi dan bank yang terpaksa ditutup. Dari 101 bank yang melakukan Merger atau Akuisisi, hanya 30 bank yang tetap beroperasi. Sampai tahun 1988 sebanyak 18 bank harus dilikuidasi sehingga hanya 12 bank yang masih bertahan hidup. Setelah Pakto 1988 hingga 1999 terjadi Merger dan Akuisisi yang melibatkan 37 Bank, dan hanya 6 bank yang mampu bertahan.³²³

PP No 28 Tahun 1999 dijabarkan lebih lanjut dalam:

- a. Surat Keputusan Direksi BI Nomor 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum,
- b. Surat Keputusan Direksi BI Nomor 32/52/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi BPR.

Sesuai Pasal 3 SK Direksi BI Nomor 32/52/KEP/DIR/1999, Merger atau Konsolidasi antara bank konvensional dan syariah akan menghasilkan:

- a. Bank syariah, atau
- b. Bank konvensional yang memiliki kantor cabang syariah.

Apabila bank mengakui kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan tidak dapat melaksanakan perbaikan yang ditetapkan BI, maka BI dapat meminta kepada pemilik dan pengurus bank untuk Merger/Konsolidasi

³²³ Cita Yustisia Serfiyani, et al, *Restrukturisasi Perbankan Dalam Perspektif Hukum Bisnis Pada Berbagai Jenis Badan Usaha*, Percetakan Andi, Yogyakarta, 2017, hlm. 102.

dengan bank lain atau menjual sebagian atau seluruh sahamnya kepada bank/ pihak lain (Pasal 29 PP Nomor 29 Tahun 1999)

Khusus untuk BPR, Merger atau Konsolidasi dapat dilakukan:

- a. Antara BPR dalam provinsi yang sama; atau
- b. Antara BPR dalam provinsi yang berbeda sepanjang kantor-kantor BPR hasil Merger/Konsolidasi berlokasi dalam provinsi yang sama (Pasal 4).

Merger Bank adalah penggabungan dari 2 (dua) bank atau lebih dengan tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank lainnya tanpa likuidasi. Konsolidasi Bank adalah peleburan dari 2 (dua) bank atau lebih dengan mendirikan bank baru dan membubarkan bank-bak yang meleburkan diri tanpa likuidasi. Akuisisi Bank adalah pengambilalihan kepemilikan suatu bank yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap bank tersebut.

Salah satu contoh Merger Bank adalah penggabungan PT Bank CIMB Niaga Tbk dengan PT Bank Lippo Tbk sejak 1 Novemer 2008. Merger diawali pembelian 51% saham Lippo Bank dari Santubong Invesment BV oleh CIMB Group Sdn Bhd pada 28 Oktober 2008. Saham Lippo Bank kemudian ditukarkan dengan saham CIMB Niaga. Peristiwa ini adalah Merger utama setelah BI membuat kebijakan “aturan kepemilikan tunggal” (*single presence policy*) di sektor perbankan.³²⁴

Terkait Merger, nasabah kedua bank tetap dapat melakukan transaksi perbankan seperti biasa karena integrasi penuh termasuk perubahan kantor cabang maupun integrasi sistem baru tuntas akhir tahun 2009. Pada peristiwa Merger ini,

³²⁴ *Ibid.*, hlm. 155.

status badan hukum yang dipertahankan adalah Bank CIMB Niaga, sedangkan status badan hukum Bank Lippo dibubarkan demi hukum tanpa likuidasi.

Di Amerika Serikat jumlah bank terus menurun sesudah permulaan tahun-tahun 1930-an, tetapi penurunan dalam dekade-dekade berikutnya bukanlah karena kegagalan-kegagalan sebagaimana halnya pada tahun 1921-1933. Semenjak depresi, bank-bank mengubah nama mereka, dengan perkataan lain, bank-bank telah kehilangan identitas mereka masing-masing dengan bergabung (*merging*) ke dalam lembaga-lembaga lain. Lebih 2.500 (dua ribu lima ratus) merger terlaksana dalam periode 20 (dua puluh) tahun sesudah Perang Dunia II.³²⁵

Contoh Konsolidasi Bank adalah pendirian PT (Persero) Bank Mandiri Tbk. Bank Mandiri adalah perusahaan milik negara yang didirikan 2 Oktober 1998 dalam rangka program restrukturisasi perbankan nasional yang dilaksanakan Pemerintah Indonesia guna menanggulangi dampak krisis perbankan nasional yang dipicu terjadinya krisis moneter 1997. Pada bulan Juli 1999, empat bank milik negara yang bermasalah akibat krisis ekonomi (yaitu Bank BDN, Bank Bumi Daya, Bank Expor Impor, dan Bank Bapindo) dilebur ke bank baru bernama Bank Mandiri.

Pendirian Bank Mandiri ada yang menggolongkannya sebagai konsolidasi sebab 4 bank yang melebur kemudian dibubarkan dan menjadi perusahaan baru yaitu Bank Mandiri. Disisi lain, ada yang menanggap peristiwa ini sebagai Merger karena 4 bank tersebut dianggap menggabungkan diri ke Bank Mandiri yang sudah lebih dulu dibentuk, sementara status badan hukum 4 bank tersebut dibubarkan.

³²⁵ American Institute of Banking, *Op Cit*, hlm. 402.

Perbedaan pandangan ini wajar saja sebab sebelum 4 bank tersebut melebur, Pemerintah lebih dulu mendirikan Bank Mandiri, sehingga terkesan seperti sebuah proses merger. Hal ini berbeda dengan merger (penggabungan) di mana perusahaan penerima penggabungan pada umumnya adalah perusahaan yang sudah lama beroperasi dan yang memiliki aset yang paling besar. Bank Mandiri didirikan setahun lebih dulu sebelum konsolidasi agar kelak tidak terjadi kekosongan hukum dan manajemen. Perusahaan baru hasil konsolidasi sebenarnya juga bisa didirikan setelah proses peleburan.³²⁶

Akuisisi Bank antara lain dapat dicontohkan pada peristiwa akuisisi Bank Agro oleh Bank BRI. PT (Persero) Bank Rakyat Indonesia Tbk secara resmi mengakuisisi PT Bank Agroniaga Tbk, ditandai penanda-tanganan Akta Akuisisi Saham Bank Agro di Jakarta, Kamis 3 Maret 2011, antara Bank BRI dengan Dana Pensiun Perkebunan (Dapenbun). Bank BRI resmi menjadi pemegang saham pengendali Bank Agro sejak 3 Maret 2011. Bank BRI melihat potensi pertumbuhan sektor agribisnis masih sangat besar di Indonesia. Strategi pertumbuhan secara non-organik dengan mengakuisisi Bank Agro dianggap merupakan langkah awal yang tepat.

Pengambilalihan Bank Agro dapat menciptakan sinergi dan meningkatkan *shareholders value*. Direksi Bank Argo dan Bank BRI telah menyusun usulan rencana dan rancangan Akuisisi yang telah disetujui Dewan Komisaris masing-

³²⁶ Robby Djohan, pada *The Art of Turn Around, Kiat Restrukturisasi*, Aksara Karunia, Jakarta, 2003, Robby juga menggunakan terminologi Merger pada pembentukan Bank Mandiri. Nama Bank Mandiri sebagai hasil merger diberikan oleh Presiden Habibie dengan harapan bank ini tidak bergantung pada pemerintah sehingga tidak menjadi beban pemerintah. Pemikiran untuk melaksanakan merger telah dimulai sebelum krisis ekonomi melanda Indonesia, dengan tujuan untuk memperkuat bank di Indonesia dalam menghadapi globalisasi khususnya *Asian Free Trade Area* (AFTA) yang mulai dilaksanakan tahun 2003.

masing bank. Terkait penyertaan modal, persetujuan telah diberikan Bank Indonesia pada tanggal 5 Oktober 2010 yang mendasari Bank BRI dan Bank Agro menggelar RUPS-LB pada tanggal 24 November 2010.

Merger dan konsolidasi bank mengakibatkan pemegang saham bank yang melakukan merger atau konsolidasi menjadi pemegang saham bank hasil merger atau bank konsolidasi. Merger dan konsolidasi bank juga dapat menyebabkan aktiva dan pasiva bank yang melakukan merger atau konsolidasi beralih karena hukum kepada bank hasil merger atau bank hasil konsolidasi. Aktiva dan pasiva bank meliputi seluruh hak dan kewajiban bank yang tercatat di neraca maupun di rekening administratif.³²⁷

Pelaku usaha dilarang melakukan merger, konsolidasi dan akuisisi (penggabungan, peleburan, pengambilalihan saham) perusahaan lain yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli, dan / atau persaingan usaha tidak sehat. Praktik monopoli dan/ atau persaingan usaha tidak sehat terjadi jika badan usaha hasil penggabungan, peleburan, ataupun pelaku usaha yang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain diduga melakukan (a.) perjanjian yang dilarang, (b) kegiatan yang dilarang, dan (c) penyalahgunaan posisi dominan.³²⁸

Merger, Konsolidasi dan Akuisisi (MKA) bank dapat dilakukan atas:

1. Inisiatif bank yang bersangkutan; atau
2. Permintaan Bank Indonesia (sekarang OJK); atau
3. Inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan (Badan Penyehatan Perbankan Nasional//BPPN).

³²⁷ *Ibid.*, hlm. 157.

³²⁸ Budi Untung, *Hukum Merger*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2019, hlm. 5.

MKA Bank yang dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan, wajib terlebih dahulu memperoleh izin dari Pimpinan BI (sekarang OJK). Kewajiban memperoleh izin terlebih dahulu dari pimpinan BI (sekarang OJK), berlaku pula untuk merger dan konsolidasi bank yang dilakukan atas inisiatif BPPN.

Dalam memberikan izin, BI akan menilai apakah MKA tersebut:

1. Dapat mendorong kinerja bank dan sistem perbankan nasional;
2. Tidak menimbulkan pemusatan kekuatan ekonomi pada 1 (satu) orang atau kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat;
3. Tidak merugikan nasabah bank.

MKA harus dilakukan dengan memperhatikan kepentingan bank, kreditor, pemegang saham minoritas, karyawan bank, kepentingan rakyat banyak, dan prinsip persaingan usaha yang sehat. Bank ingin MKA dilakukan dalam rangka meningkatkan kesehatan dan permodalan bank. Kreditor dan nasabah penabung ingin dananya dikembalikan. Pemegang saham minoritas ingin sahamnya dibeli dengan harga wajar. Karyawan bank ingin hak-haknya dipenuhi sesuai ketentuan dibidang ketenagakerjaan.

MKA tidak mengurangi hak pemegang saham minoritas untuk menjual sahamnya dengan harga yang wajar. Pelaksanaan hak pemegang saham minoritas tidak menghentikan proses pelaksanaan MKA.

MKA hanya dapat dilakukan dengan persetujuan RUPS bagi bank yang berbentuk PT atau rapat sejenis bagi bank yang berbadan hukum lainnya. Bagi bank berbentuk koperasi, maka yang dimaksud “rapat sejenis” adalah rapat anggota.

RUPS adalah organ tertinggi di PT, sedangkan rapat anggota adalah organ tertinggi di koperasi.

MKA dilakukan berdasarkan keputusan RUPS yang dihadiri oleh pemegang saham yang mewakili sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah, dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ bagian dari jumlah suara pemegang saham yang hadir. Bagi bank berbentuk PT Terbuka, dalam hal persyaratan kuorum tidak tercapai, maka syarat kehadiran dan pengambilan keputusan ditetapkan sesuai peraturan perundang-undangan dibidang Pasar Modal.

Untuk dapat memperoleh izin Merger atau Konsolidasi, pihak bank wajib memenuhi persyaratan berikut:

1. Telah memperoleh persetujuan dari RUPS bagi bank berbentuk PT, atau rapat anggota bagi bank berbentuk Koperasi.
2. Pada saat terjadi Merger atau Konsolidasi, jumlah aktiva bank hasil Merger/Konsolidasi tidak melebihi 20% dari jumlah aktiva seluruh bank di Indonesia.
3. Permodalan bank hasil Merger atau Konsolidasi harus memenuhi ketentuan rasio kecukupan modal yang ditetapkan oleh BI (sekarang OJK).
4. Calon anggota Direksi dan Dewan Komisaris yang ditunjuk tidak tercantum dalam daftar orang yang melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan.

Akuisisi Bank dilakukan dengan cara mengambil alih seluruh atau sebagian saham yang mengakibatkan beralihnya pengendalian bank kepada pihak pengakuisisi. Akuisisi Bank dapat dilakukan secara langsung maupun melalui bursa efek. Akuisisi Bank dapat dilakukan oleh WNI dan atau Badan Hukum Indonesia,

maupun oleh WNA dan atau Badan Hukum Asing. Akuisisi melalui bursa efek dalam praktiknya dapat juga dilakukan dengan maksud untuk memiliki dan memengaruhi pengelolaan bank.³²⁹

Pengambilalihan saham bank, baik secara langsung maupun melalui bursa efek, yang mengakibatkan kepemilikan saham oleh pemilikan saham perorangan atau badan hukum menjadi lebih dari 25% dari saham bank yang telah dikeluarkan dan mempunyai hak suara, dianggap mengakibatkan beralihnya pengendalian bank, kecuali yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya.

Pengambilalihan saham bank yang mengakibatkan kepemilikan saham oleh pihak pengakuisisi menjadi 25% atau kurang dari saham bank yang telah dikeluarkan dan mempunyai hak suara, dianggap tidak mengakibatkan beralihnya pengendalian bank, kecuali pengakuisisi menyatakan kehendaknya untuk mengendalikan atau dapat dibuktikan pengakuisisi secara langsung atau tidak langsung mengendalikan bank.

Untuk memperoleh izin Akuisisi Bank, persyaratan yang wajib dipenuhi adalah:

1. Telah memperoleh persetujuan RUPS dari PT Bank yang akan diakuisisi atau persetujuan Rapat Anggota jika bank tersebut berbentuk koperasi,
2. Pihak yang melakukan akuisisi tidak tercantum dalam daftar orang yang melakukan perbuatan tercela dibidang perbankan.
3. Dalam hal akuisisi dilakukan oleh bank, maka bank wajib memenuhi ketentuan mengenai penyertaan modal oleh bank yang diatur oleh BI/OJK.

³²⁹ *Ibid.*, hlm. 160.

Pemisahan perbankan tidak diatur dalam PP No. 28 Tahun 1999, namun hal ini bukan berarti pemisahan perbankan tidak dapat dilakukan. Pemisahan perbankan tetap dapat dilakukan sesuai regulasi umum yang ada dalam UU PT (UU No. 40 Tahun 2007). Pemisahan perbankan saat ini lebih banyak diterapkan dalam kasus pemisahan Unit Syariah yang dimiliki Bank Umum menjadi Bank Umum Syariah yang berdiri sendiri.

BI mendorong Merger/Konsolidasi Bank agar struktur perbankan di Indonesia bertambah baik. Dengan kebijakan tersebut diharapkan jumlah bank di Indonesia semakin sedikit, namun ukurannya semakin besar sehingga mampu bersaing dengan bank-bank asing. Jumlah bank yang semakin sedikit tetapi berkualitas juga dapat lebih mempermudah tugas pengawasan perbankan. BI telah mengembangkan cetak biru struktur perbankan nasional yang ideal melalui kebijakan yang diberi nama Arsitektur Perbankan Indonesia (API) sejak 2004. Kebijakan API tersebut kini diteruskan oleh OJK selaku otoritas perbankan pengganti BI.³³⁰

Pemisahan perusahaan (*Split Off dan Spin Off*) belum dimasukkan sebagai salah satu alternatif dalam penguatan struktur perbankan Indonesia. Hal ini dapat dimengerti mengingat Arsitektur Perbankan Indonesia (API) telah diluncurkan pada tahun 2004 sebelum konsep pemisahan perusahaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

³³⁰ Cita Yustisia Serfiyani, et al, *Op. Cit.*, hlm. 162.

Pemisahan Perusahaan di industri perbankan terutama dilakukan dalam rangka pemisahan Unit Usaha Syariah (UUS) yang dimiliki Bank Umum menjadi Bank Umum Syariah yang berdiri sendiri. BI (kini OJK) mendorong Bank-bank Umum yang memiliki Unit Usaha Syariah agar dapat segera memisahkan (*spin off*) Unit Usaha Syariah menjadi Bank Umum Syariah yang berdiri sendiri paling lambat tahun 2023 atau 15 tahun sejak pemberlakuan Undang-Undang 21/2008 Perbankan Syariah.

Dengan adanya pemisahan tersebut, Perbankan Syariah diharapkan dapat bertambah maju dan Bank Umum Konvensional juga dapat lebih leluasa mengembangkan usaha pokoknya. Pemisahan Perusahaan antara Bank Umum Konvensional dengan Bank Umum Syariah juga diperlukan mengingat prinsip pengelolaan kedua bank tersebut berbeda dan pangsa pasarnya juga memiliki perbedaan. Kebijakan pemisahan unit syariah tersebut kini semakin didorong oleh OJK sebagai pengganti BI.

1. Merger Bank, Konsolidasi Bank Dan Mekanismenya.

Merger dimaksudkan adalah sebagai suatu “fusi” atau “absorpsi” dari suatu benda atau hak kepada benda atau hak lainnya. Menurut definisi yang diberikan oleh *Encyclopedia of Bank and Finance*, merger adalah *a combination of two or more corporations, where the dominant unit absorbs the passive unit, the former continuing operations, usually under the same name*. Adapun menurut *Black’s Law Dictronary*, Merger adalah *fusion or absorlation of one thing or right into another*, yang berarti fusi atau absorbs tersebut dilakukan oleh suatu objek yang kurang

penting dengan subjek lain yang lebih penting. Subjek yang kurang penting tersebut kemudian membubarkan diri. Dengan demikian merger perusahaan berarti dua perusahaan melakukan fusi dimana salah satu diantaranya akan lenyap (dibubarkan).³³¹

Di negara Amerika Serikat, pengalaman mengenai merger perusahaan telah dimulai sejak tahun 1895. Pada tahun 1895 sampai dengan tahun 1904 telah terjadi 174 (seratus tujuh puluh empat) kali merger. Umumnya merger yang terjadi antara tahun 1895 sampai dengan 1904 adalah merger yang mengarah kepada merger vertical, horizontal dan merger konglomerat. Bentuk-bentuk merger tersebut lebih banyak mengarah kepada upaya untuk menguasai pangsa pasar yang bertentangan dengan Undang-Undang Anti Monopoli di Amerika Serikat, yakni *Sherman Act* dan *Clagton Act*. Bahkan pada tahun 1976, banyak perusahaan pengambil alih telah menjadi *corporate raiders* (Perusahaan Pencaplok). Dalam era ini, merger bidang perbankan banyak dilakukan untuk memenuhi perkembangan pasar perbankan yang bersifat interstate, perluasan pasar dan perluasan produk sehingga perlu semacam “Konsensus” diantara bank-bank yang merger.³³²

Di Amerika Serikat, pemegang saham yang tidak setuju rencana merger mempunyai *appraisal rights* yaitu meminta kepada perusahaan agar membeli saham-sahamnya dengan harga yang wajar. Metode untuk mendapatkan harga yang wajar tersebut bermacam-macam. Penilaian bisa dilakukan berdasarkan penampilan kinerja pada masa lalu (*past performance*). Kinerja masa lalu bisa

³³¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan, Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi, dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 84.

³³² *Ibid.*, hlm. 86 – 87.

diukur dengan: (a) *market price*, (b) *past earnings*, (c) *book value*, (d) *Liquidating value*, (e) *going concern value*. Pada umumnya pengadilan di Amerika memberikan perlindungan kepada pemegang saham minoritas. Apabila pemegang saham yang tidak setuju merger ternyata tidak berhasil mendapatkan harga yang wajar bagi sahamnya melalui penawaran kepada perusahaan, maka *dissenting shareholders* akan mengajukan masalah tersebut ke depan pengadilan untuk mendapatkan harga yang wajar. Dalam waktu sekitar 6 (enam) bulan pengadilan telah memberikan putusannya.³³³

Berdasarkan Pasal 4 PP No 28 Tahun 1999, merger yang dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan dan merger yang dilakukan atas inisiatif badan khusus penyehatan perbankan, maka sebelum merger, wajib terlebih dahulu memperoleh izin dari pimpinan BI.

Pelaksanaan Merger harus memperhatikan kepentingan bank, kreditur, pemegang saham minoritas dan karyawan bank, juga kepentingan rakyat banyak dan persaingan sehat dalam melakukan usaha bank, sesuai yang diatur pada Pasal 5 PP No 28 Tahun 1999. Pada Pasal 7 PP No 28 Tahun 1999 menyatakan merger hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Rapat Umum pemegang saham (RUPS) atau Rapat Anggota yang dihadiri oleh pemegang saham/anggota koperasi yang mewakili sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah seluruh saham dengan suara yang sah dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ bagian dari jumlah suara pemegang saham yang hadir.

³³³ Bismar Nasution, *Hukum Kegiatan Ekonomi 1, Op Cit*, hlm. 178.

Bagi bank, alasan melakukan merger disamping untuk alasan peningkatan efisien daya saing, *size* dan kinerjanya, kepentingan bank untuk melakukan merger dan konsolidasi adalah untuk meningkatkan modalnya berkenaan dengan keharusan bank untuk memenuhi rasio kecukupan modal (*capital Adequate Ratio/CAR*). Alasan lain lain bagi suatu bank untuk bank yang bermasalah³³⁴ adalah untuk mengatasi keadaan bank yang bermasalah.

Kreditur dan para pemegang saham minoritas dapat mengajukan keberatan kepada bank paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum memutuskan mengenai rencana merger yang telah dituangkan dalam rancangan. Apabila dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari tersebut kreditur dan pemegang saham minoritas tidak mengajukan keberatan, maka kreditur dan pemegang saham minoritas dianggap menyetujui merger tersebut.³³⁵

Merger dapat terjadi secara horizontal (*horizontal merger*), vertikal (*Vertikal Merger*), atau Konglomerat (*conglomerate merger*). Merger horizontal ialah merger yang terjadi antara dua buah perusahaan yang mempunyai jalur bisnis (*line of business*) yang sama. *Merger vertical* adalah merger yang dilakukan oleh suatu perusahaan karena perusahaan itu bermaksud untuk melakukan ekspansi ke hulu ke arah sumber bahan baku atau ke hilir ke arah konsumen akhir dari

³³⁴ Telah terbentuknya *World Trade Organization (WTO)* atau Organisasi Perdagangan Internasional, maka seluruh isi perjanjian dan keputusan yang dihasilkan dalam kesepakatan putaran Uruguay adalah perjanjian umum perdagangan jasa (*GATTs*) yang di antara lain menyangkut perbankan dari kondisi persaingan yang begitu kompetitif, tindakan merger merupakan salah satu alternative yang tepat dalam upaya mengatasinya. Lebih lanjut lihat Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan, Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 94-97.

³³⁵ Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hlm. 262.

perusahaan itu. Adapun yang dimaksud dengan Merger Konglomerat adalah merger yang terjadi antara perusahaan - perusahaan yang jalur bisnisnya tidak berkaitan.³³⁶

Kegiatan Merger termasuk pada bank mempunyai potensi berakibat negatif, yakni peluang terjadinya monopoli. Untuk itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat memberikan petunjuk lewat Pasal 28 Ayat (1) yakni pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/persaingan usaha tidak sehat agar merger bank lebih banyak memberi kontribusi terhadap pembangunan ekonomi di Indonesia, maka merger bank perlu diatur dari berbagai segi terutama segi-segi negatif yang bakal ditimbulkannya. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perbankan disebut juga mengenai kewajiban dihindarkannya pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok dalam bentuk monopoli.³³⁷

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengatur mengenai monopoli yang dikatakan sebagai penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Sedangkan yang dimaksud dengan pemusatan ekonomi adalah penguasaan yang

³³⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan, Suatu Tinjauan... Op. Cit.*, hlm. 85.

³³⁷ *Ibid.*, hlm. 98. Selanjutnya Budi Untung pada: *Hukum Merger*, Penerbit Andi, 2019, hlm. 31, mengatakan Merger yang baik adalah Merger yang berakhir dengan *deal* yang *win-win*, artinya baik pihak perusahaan penggabungan maupun perusahaan target sama- sama dapat meraih manfaat dari adanya merger tersebut. Ada beberapa informasi tentang perusahaan yang akan merger yang penting diketahui oleh mereka yang akan merger. Di negara Belanda misalnya informasi- informasi penting seperti ini bahkan dimintakan oleh *Trade Union* untuk perusahaan – perusahaan yang memenuhi syarat- syarat tertentu,

nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.

Beberapa manfaat yang diperoleh didalam merger bagi suatu perusahaan atau bank, yaitu antara lain sebagai berikut:³³⁸

- a. Pertimbangan Pasar. Merger dimaksudkan untuk memperluas pangsa pasar. Dalam hal ini, baik untuk menghasilkan mata rantai produk yang lengkap, maupun untuk memperluas distribusi produk dalam suatu area, atau memperluas area distribusi.
- b. Penghematan Distribusi. Sistem distribusi, termasuk tetapi tidak terbatas pada *salesmen, dealers, retails, outlets* dan *transportation facilities*, seringkali dapat menangani dua produk yang mempunyai metode distribusi market yang serupa, dengan menghemat biaya daripada hanya menangani produk tunggal.
- c. Difersifikasi. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh penganekaragaman jenis usaha, untuk meminimalkan risiko terhadap pasar tertentu dan/atau untuk dapat berpartisipasi pada bidang-bidang yang baru tumbuh.
- d. *Research and development*, Biaya *research* dan *development* dapat dikurangi dengan terbukanya kesempatan untuk menggunakan laboratorium bersama, pendidikan bersama dan sebagainya.
- e. Pemanfaatan sumber daya manusia, *Excess capital* masing-masing perusahaan dapat saling dimanfaatkan.
- f. Kecanggihan otomatisasi

Dalam PP No 28 Tahun 1999, Direksi Bank yang akan menggabungkan diri dan menerima penggabungan, masing- masing menyusun usulan Rencana Merger.

Usulan tersebut wajib mendapat persetujuan Komisaris dan minimal memuat:

- a. Nama dan tempat kedudukan bank yang akan melakukan merger.
- b. Alasan serta penjelasan masing-masing Direksi Bank yang akan melakukan merger dan persyaratan merger.
- c. Tata cara konversi dari masing-masing bank yang akan melakukan merger terhadap saham bank hasil merger.
- d. Rancangan perubahan Anggaran Dasar yang diwajibkan sebagai bagian usulan apabila merger tersebut menyebabkan perubahan Anggaran Dasar.
- e. Neraca perhitungan laba rugi yang meliputi 3 tahun buku terakhir dari semua bank yang akan melakukan merger; dan
- f. Hal- hal yang perlu diketahui pemegang saham masing- masing bank, antara lain:

³³⁸ *Ibid.*, hlm. 99 – 100.

- 1) neraca proforma bank hasil merger sesuai dengan akuntansi keuangan serta pemikiran mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian serta masa depan bank yang dapat diperoleh dari merger berdasarkan hasil penilaian ahli yang independen;
- 2) cara penyelesaian status karyawan bank yang akan melakukan merger;
- 3) cara penyelesaian hak dan kewajiban bank terhadap pihak ketiga;
- 4) cara penyelesaian hak – hak pemegang saham minorita;
- 5) perkiraan jangka waktu pelaksanaan merger;
- 6) rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang memengaruhi kegiatan bank;
- 7) kegiatan utama bank dan perusahaan selama tahun buku yang sedang berjalan.

Jika bank yang akan merger tergabung dalam satu grup atau antar-grup maka usaha usulan Rencana Merger harus memuat Neraca Konsolidasi dan Neraca Proforma dari bank hasil merger. Usulan Rencana Merger merupakan bahan untuk menyusun Rancangan Merger yang disusun bersama-sama oleh Direksi bank yang akan merger. Sebelum pemanggilan RUPS masing-masing bank, Direksi wajib mengumumkan ringkasan Rancangan Merger selambat-lambatnya:

- a. 30 hari sebelum RUPS dalam 2 (dua) surat kabar harian yang berperedaran luas;
- b. 14 hari sebelum RUPS kepada karyawan bank secara tertulis.

Pengumuman ini memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengetahui adanya rencana Merger, Konsolidasi dan Akuisisi. Apabila terdapat pihak yang merasa kepentingannya dirugikan jika rencana tersebut dilaksanakan, maka pihak tersebut dapat mengajukan keberatan guna membela kepentingannya.

Rancangan Merger berikut konsep Akta Merger wajib disampaikan kepada RUPS di masing-masing bank. Konsep Akta Merger berisi pokok isi semua hal

yang termuat dalam Rancangan Merger. Konsep Akta Merger yang telah disetujui RUPS dituangkan dalam Akta Merger yang dibuat di depan Notaris dalam bahasa Indonesia.

Setelah memperoleh persetujuan RUPS untuk melakukan merger, Direksi masing-masing bank secara bersama-sama mengajukan permohonan izin merger kepada BI dengan tembusan kepada Menkumham. Untuk bank berbentuk Koperasi, tembusan permohonan izin merger disampaikan kepada Menteri Koperasi selaku instansi yang berwenang menyetujui perubahan Anggaran Dasar Koperasi.

Permohonan izin merger diajukan dengan melampirkan Akta Perubahan Anggaran Dasar beserta Akta Merger. Persetujuan atau penolakan atas permohonan izin merger diberikan oleh BI paling lama 30 hari sejak permohonan diterima secara lengkap. Apabila dalam batas waktu tersebut, BI/OJK tidak memberikan tanggapan atas permohonan izin merger, maka BI/OJK dianggap telah menyetujui permohonan izin merger, jika permohonan izin merger ditolak oleh BI/OJK, maka penolakan tersebut harus diberitahukan kepada pemohon secara tertulis beserta alasannya. Tembusan persetujuan atau penolakan tersebut disampaikan kepada Menkumham.

Jika perubahan Anggaran Dasar bank hasil merger memerlukan persetujuan Menkumham, maka bersamaan dengan pengajuan permohonan izin merger kepada BI/OJK, Direksi bank hasil merger mengajukan permohonan persetujuan perubahan Anggaran Dasar kepada Menkumham. Untuk bank berbentuk Koperasi, tembusan permohonan izin merger disampaikan kepada Menteri Koperasi.

Permohonan izin merger bank diajukan secara tertulis dengan melampirkan Akta Perubahan Anggaran Dasar dan Akta Merger. Menkumham hanya dapat memberikan persetujuan atas perubahan Anggaran Dasar bank hasil merger setelah memperoleh tembusan izin merger dari BI/OJK. Persetujuan atau penolakan Menkumham, diberikan paling lama 14 hari setelah mendapat izin merger dari BIOJK. Jika permohonan merger ditolak, maka penolakan tersebut harus diberitahukan kepada pemohon secara tertulis beserta alasannya.

Dalam waktu paling lama 30 hari sejak Akta Perubahan Anggaran Dasar memperoleh persetujuan dari Menkumham, Direksi bank hasil merger wajib mendaftarkan Akta Perubahan Anggaran Dasar dalam Daftar Perusahaan yang mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. “Daftar Perusahaan” sesuai Pasal 1 huruf a UU 31/1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan adalah daftar catatan resmi yang diadakan menurut atau berdasarkan ketentuan UU 3/1982 dan atau peraturan-peraturan pelaksanaannya, dan memuat hal-hal yang wajib didaftarkan oleh setiap perusahaan serta disahkan oleh pejabat yang berwenang dari kantor pendaftaran perusahaan.

Dalam hal perubahan Anggaran Dasar bank hasil merger tidak memerlukan persetujuan Menkumham, maka dalam waktu paling lama 14 hari sejak RUPS, Direksi bank hasil merger wajib melaporkan Akta Merger dan Akta Perubahan Anggaran Dasar tersebut kepada Menkumham. Menkumham hanya dapat mengeluarkan surat tanda penerimaan, setelah memperoleh izin merger dari BI/OJK, direksi bank hasil merger dalam waktu paling lama 30 hari sejak penerimaan laporan oleh Menkumham wajib mendaftarkan Akta Merger dan Akta

Perubahan Anggaran Dasar dalam Daftar Perusahaan, serta wajib mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara RI.

Jika merger dilaksanakan dengan mengubah Anggaran Dasar yang cukup diberitahukan kepada Menkumham, maka bank yang menggabungkan diri dianggap bubar demi hukum, terhitung sejak tanggal persetujuan Menkumham atas perubahan Anggaran Dasar. Jika merger dilaksanakan dengan mengubah Anggaran Dasar yang cukup diberitahukan kepada Menkumham, maka bank yang menggabungkan diri dianggap bubar demi hukum, terhitung sejak tanggal pendaftaran Akta Merger dan Akta Perubahan Anggaran Dasar dalam Daftar Perusahaan. Bagi bank yang berbadan hukum Koperasi, berlakunya merger dan bubarnya bank yang menggabungkan diri, mulai berlaku terhitung sejak tanggal persetujuan Menteri Koperasi terhadap perubahan Anggaran Dasar bank hasil merger.

Sejak tanggal penandatanganan RUPS atas Akta Merger, Direksi bank yang menggabungkan diri tidak dapat melakukan perbuatan hukum yang berkaitan dengan aset bank, kecuali dalam rangka pelaksanaan merger. Perbuatan hukum tersebut antara lain menjual, mengalihkan, menghapuskan, menjamin, menyewakan aset dan memberikan kredit. Ketentuan ini tidak membatasi kewenangan Direksi untuk melakukan perbuatan hukum yang diperlukan dalam rangka menjalankan kegiatan usahanya menghimpun dan menempatkan dan menempatkan dana yang disetujui oleh RUPS. Pelanggaran terhadap ketentuan ini merupakan tanggung jawab Direksi bank yang bersangkutan.

Direksi bank hasil merger wajib mengumumkan hasil merger dalam 2 (dua) surat kabar harian yang berperedaran luas paling lambat 30 hari sejak tanggal berlakunya merger. Pengumuman ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengetahui bahwa telah terjadi merger bank tersebut. Pada Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 dinyatakan bahwa konsolidasi adalah penggabungan dari 2 buah bank atau lebih dengan cara mendirikan bank baru dan membubarkan bank-bank tersebut dengan atau tanpa likuidasi.

Konsolidasi di bidang perbankan dapat dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan permintaan Bank Indonesia atau inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan. Karena saat ini OJK sudah hadir maka konsolidasi atas permintaan Bank Indonesia adalah menjadi kewenangan OJK untuk melakukannya. Akibat dari konsolidasi, maka menurut ketentuan Pasal 2 PP No 28 Tahun 1999, membuat kondisi:³³⁹

- a. Pemegang saham yang melakukan konsolidasi menjadi pemegang saham bank hasil konsolidasi.
- b. Aktiva dan pasiva bank (seluruh hak dan kewajiban bank yang tercatat dalam neraca maupun dalam rekening administratif) yang melakukan konsolidasi beralih karena hukum kepada bank hasil konsolidasi.

Meskipun adanya akibat seperti di atas namun sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Ayat (1) PP No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi bank, tidak mengurangi hak pemegang saham minoritas untuk menjual sahamnya dengan harga yang wajar.

³³⁹ Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank.

Hal-hal yang perlu mendapat perhatian dalam rangka konsolidasi yaitu:³⁴⁰

- a. Konsolidasi yang dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan dan konsolidasi yang dilakukan atas badan khusus penyehatan perbankan, maka sebelum konsolidasi wajib terlebih dahulu memperoleh izin dari pimpinan Bank.
- b. Pelaksanaan konsolidasi harus memperhatikan kepentingan bank kreditur, pemegang saham minoritas dan karyawan bank, juga kepentingan rakyat banyak dan persaingan yang sehat dalam melakukan usaha bank.
- c. Konsolidasi hanya dapat dilakukan dengan persetujuan RUPS atau rapat Anggota yang dihadiri oleh pemegang saham/anggota koperasi yang mewakili sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah seluruh saham dengan suara yang sah dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) bagian dari jumlah suara pemegang saham yang hadir.

Contoh konsolidasi bank adalah pendirian PT (Persero) Bank Mandiri Tbk.

Sulit menggabungkan empat bank pemerintah yang semuanya ambruk, yang semuanya diharapkan akan sehat kembali. Sulitnya antara lain karena, keempat bank memiliki kesamaan yaitu tidak berorientasi pasar tapi ke program pemerintah, padahal setelah program pemerintah habis dengan kejatuhan rezim orde baru maka keempat bank akan ikut hancur pula. Kesamaan yang lain adalah birokratis dan feodalismenya. Namun ada perbedaan keempat bank tersebut yaitu cara berpikir Presiden Direktornya. Pada akhir tahun 1998 Direksi dan Dewan komisaris Bank Mandiri serta 4 (empat) bank yang bergabung (Bank Bergabung) sepakat membentuk *Merger Commitee*, *Merger Committee* selesai disusun pada bulan Januari 1999 dan mulai bekerja secara efektif pada bulan Februari 1999.

Tugas *Merger Committee* meliputi:

- a. Restrukturisasi dan rasionalisasi Bank Bergabung.
- b. Integrasi operasi dan sumber daya manusia Bank Bergabung ke dalam Bank Mandiri.

³⁴⁰ Muhammad Djumhana, *Op. Cit.*, hlm. 263.

- c. Penggabungan secara hukum dan pengambil lahan aset serta liabilities Bank Bergabung oleh Bank Mandiri.
- d. Persiapan Rekapitalisasi
- e. Menunjang operasionalisasi *business development* yang dilakukan oleh manajemen Bank Mandiri pada tahap awal.
- f. Memulai penyatuan *corporate culture*. Restrukturisasi berjalan cukup lancar karena *team work* yang baik.

Bagi Robby Djohan jika persoalan keempat bank sudah diketahui maka memperbaikinya agak lebih mudah.³⁴¹

Mekanisme konsolidasi secara khusus dalam PP 28/1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. Direksi bank yang akan meleburkan diri masing-masing menyusun usulan Rencana Konsolidasi. Usulan Rencana Konsolidasi wajib mendapat persetujuan Komisaris dan minimal harus memuat antara lain:

- a. Nama dan tempat kedudukan bank yang akan melakukan konsolidasi;
- b. Alasan serta penjelasan masing-masing Direksi bank yang akan melakukan konsolidasi dan persyaratan konsolidasi;
- c. Rancangan perubahan Anggaran Dasar;
- d. Hal-hal yang perlu diketahui pemegang saham masing-masing bank antara lain:
 - 1) Neraca proforma bank hasil konsolidasi sesuai dengan standar akuntansi keuangan, serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian serta masa depan bank yang dapat diperoleh dari konsolidasi berdasarkan hasil penilaian ahli yang independen;
 - 2) Cara penyelesaian status karyawan bank yang akan melakukan konsolidasi;

³⁴¹ Setelah menjalankan tugas merestrukturisasi PT Garuda Indonesia selama 8 bulan, Robby Djohan diminta Menteri Negara Pemberdayaan BUMN saat itu yaitu Tanri Abeng, untuk menjalankan proses merger empat bank pemerintah. Pada masa itu semangat reformasi di segala bidang kehidupan sedang merasuki seluruh sendi-sendi kehidupan masyarakat. Euforia kebebasan sedang berlangsung di mana-mana. Unjuk rasa demi unjuk rasa dengan berbagai tuntutan terjadi di semua lapisan masyarakat, pada saat itu hampir semua perusahaan BUMN ataupun swasta yang direstrukturisasi maupun dirasionalisasi selalu menghadapi berbagai keributan yang luar biasa. Lebih lanjut lihat Robby Djohan 2003 *The Art of Turn Around, Kiat Restrukturisasi*, Aksara Karunia, Jakarta, hlm. 189-194.

- 3) Cara penyelesaian hak dan kewajiban bank terhadap pihak ketiga;
- 4) Cara penyelesaian hak-hak pemegang saham minoritas;
- 5) Susunan, gaji dan tunjangan lain bagi Direksi dan Komisaris bank hasil konsolidasi;
- 6) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan konsolidasi;
- 7) Laporan mengenai keadaan dan jalannya bank serta yang telah dicapai;
- 8) Kegiatan utama bank dan perubahan selama tahun buku yang sedang berjalan;

Jika bank yang akan melakukan konsolidasi tergabung dalam 1 (satu) grup atau antargrup, maka usulan Rencana Konsolidasi harus memuat Neraca Konsolidasi dan Neraca Proforma dari bank hasil konsolidasi. Usulan Rencana Konsolidasi merupakan bahan yang disusun bersama oleh Direksi bank yang akan melakukan konsolidasi. Rancangan Konsolidasi minimal harus memuat hal-hal yang tercantum dalam usulan Rencana Konsolidasi. Selain itu, Rancangan Konsolidasi juga harus memuat penegasan dari bank hasil konsolidasi mengenai penerimaan peralihan segala hak dan kewajiban dari bank yang akan meleburkan diri.

Sebelum pemanggilan RUPS masing-masing bank, Direksi berkewajiban untuk mengumumkan ringkasan Rancangan Konsolidasi selambat-lambatnya:

- a. 30 hari sebelum RUPS dalam 2 surat kabar harian yang berperedaran luas;
- b. 14 hari sebelum RUPS kepada karyawan bank secara tertulis.

Pengumuman dibuat untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengetahui adanya rencana konsolidasi. Apabila terdapat pihak yang merasa kepentingannya dirugikan jika rencana tersebut dilaksanakan, maka pihak tersebut dapat mengajukan keberatan guna membela kepentingannya. Khusus untuk BPR yang asetnya kurang dari Rp 10 miliar, pengumuman dapat dipasang pada papan pengumuman di kantor kecamatan dan kantor BPR tersebut.

Rancangan Konsolidasi berikut konsep Akta Konsolidasi wajib disampaikan kepada RUPS di masing-masing bank. Konsep Akta Konsolidasi berisikan pokok isi semua hal yang termuat dalam Rancangan Konsolidasi. Konsep Akta Kosolidasi yang telah mendapat persetujuan RUPS selanjutnya dituangkan dalam Akta Konsolidasi yang dibuat oleh Notaris dalam bahasa Indonesia. Akta Konsolidasi kemudian dipakai sebagai dasar pembuatan Akta Pendirian bank hasil konsolidasi.

Direksi bank hasil konsolidasi wajib mengumumkan hasil konsolidasi dalam 2 (dua) surat kabar harian yang berperedaran luas paling lambat 30 hari sejak tanggal berlakunya konsolidasi. Khusus untuk BPR yang asetnya kurang dari Rp 10 miliar, pengumuman cukup dipasang di kantor kecamatan atau kantor BPR tersebut.

Dalam waktu yang bersamaan dengan pengajuan izin konsolidasi kepada BI, Direksi bank hasil konsolidasi wajib mengajukan permohonan persetujuan Akta Pendirian bank hasil konsolidasi kepada Menkumham dengan tembusan kepada BI. Pemohon izin konsolidasi bank diajukan kepada BI dengan melampirkan Akta Pendirian bank hasil konsolidasi dan Akta Konsolidasi. Menkumham hanya dapat memberikan persetujuan atas permohonan Akta Pengesahan Pendirian bank hasil konsolidasi setelah terlebih dahulu memperoleh izin konsolidasi dari BI. Persetujuan atau penolakan Menkumham diberikan paling lama 15 hari setelah diperolehnya izin konsolidasi dari BI. Apabila dalam batas waktu yang ditentukan Menkumham tidak memberikan tanggapan atas permohonan pengesahan, maka Menkumham dianggap telah menyetujui permohonan pengesahan dimaksud.

Dalam hal permohonan pengesahan ditolak, maka penolakan tersebut harus diberitahukan kepada pemohon secara tertulis beserta alasannya.

Dalam waktu paling lama 30 hari sejak Akta Pendirian bank hasil konsolidasi memperoleh persetujuan Menkumham, Direksi bank hasil konsolidasi wajib mendaftarkan Akta Pendirian bank hasil konsolidasi dalam Daftar Perusahaan dan mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Bank yang meleburkan diri dianggap bubar sejak Akta Pendirian bank hasil konsolidasi disahkan Menkumham. Terhitung sejak tanggal penandatanganan Akta Konsolidasi, Direksi bank yang meleburkan diri dilarang melakukan perbuatan hukum berkaitan dengan aset bank yang bersangkutan, kecuali diperlukan dalam rangka pelaksanaan konsolidasi. Perbuatan hukum berkaitan dengan aset bank antara lain menjual, mengalihkan, menghapusbukkan, menjamin, menyewakan aset, dan memberikan kredit. Ketentuan ini tidak membatasi kewenangan Direksi untuk melakukan perbuatan hukum yang diperlukan dalam rangka menjalankan kegiatan usaha menghimpun dan menempatkan dana yang disetujui oleh RUPS Pelanggaran terhadap ketentuan ini merupakan tanggung jawab Direksi bank yang bersangkutan.

Beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan serta pengawasan kegiatan jasa keuangabankan dari Bank Indonesia kepada Otoritas Jasa Keuangan maka untuk menciptakan struktur industri perbankan nasional yang kuat dan berdaya saing serta mampu merespon tantangan pada waktu mendatang yang semakin dinamis dan kompleks, sehingga diperlukan bank yang kuat, efisien dan berdaya saing melalui penggabungan, peleburan pengambilalihan, integrasi dan

konversi. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan mengenai hal-hal tersebut ditetapkan dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 41/POJK.03/2019 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Integrasi, dan Konversi Bank Umum.

Di dalam POJK tersebut tidak digunakan istilah merger tetapi digunakan istilah penggabungan, sedangkan untuk istilah konsolidasi digunakan kata peleburan. Menurut pasal 1 angka 5 POJK Nomor 41/POJK.03/2019, Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu bank atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Bank lain yang telah ada yang mengakibatkan aset, liabilitas dan ekuitas dari bank yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Bank yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Bank yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.

Pada Pasal 6 POJK No.41 ini disebutkan Bank yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan atau Integrasi wajib membuat pernyataan kepada OJK dan RUPS bahwa Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan atau Integrasi dilakukan dengan memperhatikan kepentingan Bank, masyarakat, persaingan sehat dalam melakukan usaha dan jaminan tetap terpenuhinya hak pemegang saham dan karyawan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Direksi masing-masing Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan secara bersama-sama menyusun rancangan Penggabungan atau Peleburan. Masing-masing Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan, pada rancangan Penggabungan atau Peleburan tersebut memuat

informasi mengenai nama, tempat kedudukan, jaringan kantor, kegiatan usaha/produk/aktivitas, struktur organisasi, struktur permodalan dan pemegang saham, serta susunan dan nama anggota Direksi, Dewan komisaris dan dewan pengawas Syariah Bank, informasi mengenai laporan mengenai keadaan, perkembangan dan hasil yang dicapai oleh setiap bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan dan informasi laporan keuangan dan informasi kinerja keuangan 3 (tiga) tahun buku terakhir yang diaudit oleh akuntan publik dari setiap Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan.

Pada rancangan Penggabungan atau Peleburan juga memuat informasi antara lain: jadwal rencana dan perkiraan tanggal berlakunya penggabungan atau peleburan, alasan serta penjelasan dilakukan Penggabungan atau Peleburan dari masing-masing Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan, rencana kelanjutan atau pengakhiran kegiatan usaha dari Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan, cara penyelesaian hak dan kewajiban Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan terhadap pihak ketiga, cara penyelesaian hak pemegang saham yang tidak setuju terhadap Penggabungan atau Peleburan, pendapat konsultan hukum mengenai aspek hukum dari Penggabungan atau Peleburan, rencana tindak penyelesaian hak dan kewajiban dari kegiatan usaha secara konvensional paling lambat 1 (satu) tahun untuk Penggabungan atau Peleburan, pendapat konsultan hukum mengenai aspek hukum dari Penggabungan atau Peleburan, ringkasan laporan penilai independen mengenai pendapat kewajaran atas Penggabungan atau Peleburan, hasil penilaian tenaga ahli mengenai aspek tertentu dari Penggabungan atau Peleburan,(jika diperlukan)

Keterangan mengenai Bank hasil Penggabungan atau Peleburan pada rancangan Penggabungan atau Peleburan diantaranya juga memberikan informasi tentang nama, tempat, kedudukan, status jaringan kantor, kegiatan usaha/produk/aktivitas, struktur organisasi, struktur permodalan dan pemegang saham, susunan anggota Direksi, Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Syariah, serta teknologi informasi, dan sumber daya manusia, informasi tentang rencana perubahan nama dan logo, data keuangan proforma yang diperiksa oleh akuntan publik, proyeksi tingkat kesehatan bank selama 2 (dua) periode dengan penilaian paling rendah Peringkat Komposit 3 (PK-3), dan rencana tindak yang memuat langkah perbaikan jika diproyeksikan tingkat kesehatan Bank selama 2 (dua) periode penilaian lebih rendah dari Peringkat komposit 3 (PK-3). Informasi tentang Penegasan dari Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan bahwa Bank hasil Penggabungan atau Peleburan menerima pengalihan segala hak dan kewajiban dari Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan, informasi tentang rancangan perubahan anggaran dasar Bank hasil Penggabungan atau rancangan akta pendirian Bank baru hasil Peleburan dan informasi tentang rencana bisnis. Bank yang mempunyai PK lebih rendah dari PK-3 berarti Bank tergolong sebagai Bank kurang sehat atau tidak sehat.

Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan meminta persetujuan RUPS masing-masing Bank mengenai Penggabungan atau Peleburan yang akan dilakukan Bank, rancangan Penggabungan atau Peleburan dan konsep atas Penggabungan atau Peleburan. Bagi pemegang saham yang tidak setuju terhadap keputusan RUPS dapat menggunakan hak untuk meminta sahamnya dibeli

dengan harga yang wajar oleh Bank. Penggunaan hak tersebut tidak menghentikan proses pelaksanaan Penggabungan atau Peleburan. Persetujuan RUPS untuk Penggabungan atau Peleburan dituangkan dalam akta Penggabungan atau Peleburan yang dibuat oleh Notaris dalam bahasa Indonesia. Perubahan anggaran dasar Bank hasil Penggabungan dinyatakan dalam akta yang dibuat oleh notaris dalam bahasa Indonesia. Dasar Pembuatan akta pendirian Bank hasil Peleburan adalah berdasarkan Akta Peleburan.

Permohonan izin Penggabungan atau Peleburan Bank dilakukan secara bersama-sama oleh Direksi masing-masing Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan, permohonan diajukan kepada OJK paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah keputusan RUPS yang menyetujui Penggabungan atau Peleburan, Permohonan izin kepada OJK dilampiri dengan: (a) berita acara RUPS yang dibuat dengan akta notaris yang memuat Persetujuan Penggabungan atau Peleburan; (b) rancangan Penggabungan atau Peleburan yang telah disetujui RUPS; (c) laporan keuangan dan informasi kinerja keuangan terkini Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan dalam hal pengajuan permohonan izin Penggabungan atau Peleburan dilakukan dalam jangka waktu 6 (enam) bulan atau lebih sejak pengumuman ringkasan rancangan Penggabungan atau Peleburan kepada masyarakat. OJK dapat meminta dokumen dan/atau informasi tambahan kepada Bank yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan.

Persetujuan atau penolakan atas permohonan izin Penggabungan atau Peleburan diberikan oleh OJK dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak dokumen diterima secara lengkap. Setelah memperoleh persetujuan OJK, Bank

mengajukan perubahan anggaran dasar bank hasil Penggabungan kepada Menteri Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal akta notaris yang memuat perubahan anggaran dasar, untuk memperoleh persetujuan atau sebagai pemberitahuan kepada Menteri. Bagi Bank hasil Peleburan maka permohonan pengesahan badan hukum Bank hasil peleburan kepada Menteri bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak akta pendirian. Pengajuan kepada Menteri disertai dengan salinan akta Penggabungan atau Peleburan.

Berlakunya izin Penggabungan atau Peleburan adalah sejak tanggal persetujuan menteri atau tanggal kemudian yang ditetapkan dalam persetujuan Menteri atau tanggal pemberitahuan perubahan anggaran dasar diterima Menteri atau tanggal kemudian yang ditetapkan dalam akta Penggabungan, apabila Penggabungan disertai perubahan anggaran dasar. Apabila Penggabungan tidak disertai perubahan anggaran dasar maka izin Penggabungan berlaku sejak tanggal pemberitahuan diterima Menteri untuk dicatat dalam daftar perseroan. Pengesahan Badan hukum Bank hasil Peleburan berlaku sejak tanggal keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Bank hasil Peleburan.

2. Akuisisi Bank Dan Mekanisme Akuisisi.

Akuisisi Bank dilakukan dengan cara mengambil alih seluruh atau sebagian saham yang mengakibatkan beralihnya pengendalian bank kepada pihak

pengakuisisi. Akuisisi Bank dapat dilakukan secara langsung maupun melalui Bursa Efek. Akuisisi bank dapat dilakukan oleh warga Negara Indonesia (WNI) dan atau Badan Hukum Indonesia maupun oleh warga Negara Asing (WNA) dan atau Badan dan Hukum Asing. Akuisisi melalui Bursa Efek dalam praktiknya dapat juga dilakukan dengan maksud untuk memilih dan memengaruhi pengelolaan bank sehingga terhadap pihak - pihak seperti ini perlu diberikan perlakuan yang sama dengan pihak - pihak yang melakukan akuisisi secara langsung.³⁴²

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 PP No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, maka persyaratan yang wajib dipenuhi adalah:

- a. Telah memperoleh persetujuan RUPS dari PT Bank yang akan diakuisisi atau persetujuan Rapat Anggota jika bank tersebut berbentuk koperasi.
- b. Pihak yang melakukan akuisisi tidak tercantum dalam daftar orang yang melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan.
- c. Dalam hal akuisisi dilakukan oleh bank, maka bank wajib memenuhi ketentuan mengenai pernyataan modal oleh bank yang diatur oleh BI

Pihak yang akan mengakuisisi bank menyampaikan maksud untuk melakukan akuisisi kepada Direksi bank yang akan diakuisisi. Pihak yang akan mengakuisisi bank dapat berupa Perseroan Terbatas (PT), badan hukum lain (Koperasi dan Yayasan), individu, usaha perorangan (UD, PD), atau persekutuan (CV, Firma).

Mekanisme akuisisi bank diatur secara khusus dalam PP No. 28/1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. Direksi bank yang akan diakuisisi dan pihak yang akan mengakuisisi masing-masing membuat usulan Rencana Akuisisi. Untuk bank berbentuk PT, ketentuan mengenai prosedur akuisisi dalam

³⁴² Cita Yustisia Serfiyani, *et al*, *Op. Cit.*, hlm. 160.

hal ini dilakukan dengan melibatkan Direksi bank yang akan diakuisisi maupun yang akan mengakuisisi.

Usulan Rencana Akuisisi harus mendapat persetujuan Komisaris bank yang akan diakuisisi dan yang mengakuisisi atau lembaga serupa dari pihak yang mengakuisisi dengan memuat sekurang-kurangnya:

- a. Nama dan tempat kedudukan bank serta badan hukum lain, atau identitas perorangan yang melakukan akuisisi;
- b. Alasan serta penjelasan masing-masing Direksi bank pengurus badan hukum atau perorangan yang melakukan akuisisi;
- c. Neraca, perhitungan laba rugi yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir, terutama perhitungan tahunan tahun buku terakhir dari bank dan badan hukum lain yang melakukan akuisisi;
- d. Tata cara konversi saham dari masing-masing pihak yang melakukan akuisisi apabila pembayaran akuisisi dilakukan dengan saham;
- e. Rancangan perubahan Anggaran Dasar bank hasil akuisisi; Rancangan perubahan Anggaran Dasar dalam hal ini diwajibkan sebagai bagian dari usulan apabila akuisisi menyebabkan adanya perubahan Anggaran Dasar.
- f. Jumlah saham yang akan diakuisisi;
- g. Kesiapan pendanaan;
- h. Cara penyelesaian hak-hak pemegang saham minoritas;
- i. Cara penyelesaian status karyawan dari bank yang akan diakuisisi;
- j. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan akuisisi.

Usulan Rencana Akuisisi merupakan bahan untuk membuat Rancangan Akuisisi yang disusun secara bersama-sama antara Direksi bank yang akan diakuisisi dengan pihak lain yang akan mengakuisisi. Rancangan Akuisisi minimal harus memuat hak-hal yang tercantum dalam usulan Rencana Akuisisi.

Sebelum pemanggilan RUPS masing-masing bank, Direksi wajib mengumumkan ringkasan Rancangan Akuisisi selambat-lambatnya:

- a. 30 hari sebelum RUPS dalam 2 (dua) surat kabar harian yang berperedaran luas;
- b. 14 hari sebelum RUPS kepada karyawan bank secara tertulis.

Rancangan Akuisisi berikut konsep Akta Akuisisi wajib mendapat persetujuan dari RUPS bank yang akan diakuisisi dan pihak yang akan mengakuisisi. Rancangan Akuisisi beserta Konsep Akta Akuisisi yang telah disetujui RUPS dan pihak pengakuisisi selanjutnya dituangkan dalam Akta Akuisisi. Agar memiliki kekuatan hukum, Akta Akuisisi perlu disahkan Notaris dan dibuat dalam bahasa Indonesia.

Setelah mendapat persetujuan RUPS untuk melakukan akuisisi, Direksi bank yang diakuisisi dan pihak pengakuisisi bersama-sama mengajukan permohonan izin akuisisi diajukan dengan melampirkan Akta Perubahan Anggaran Dasar dan Akta Akuisisi. Persetujuan atau penolakan atas permohonan izin akuisisi bank diberikan oleh BI paling lama 30 hari sejak permohonan diterima secara lengkap. Jika dalam batas waktu yang ditentukan itu BI tidak memberikan tanggapan, maka BI dianggap telah menyetujui permohonan izin akuisisi. Dalam hal permohonan akuisisi bank ditolak, maka penolakan tersebut harus diberitahukan

oleh BI kepada pemohon secara tertulis beserta alasannya dan ditembuskan kepada Menkumham.

Dalam hal perubahan Anggaran Dasar (AD) dari bank yang diakuisisi memerlukan persetujuan Menkumham, maka bersamaan dengan mengajukan permohonan izin akuisisi kepada BI, Direksi bank yang diakuisisi mengajukan permohonan persetujuan perubahan AD kepada Menkumham. Permohonan diajukan secara tertulis dengan melampirkan Akta Perubahan AD dan Akta Akuisisi. Menkumham hanya dapat memberikan persetujuan atas perubahan AD bank yang diakuisisi setelah memperoleh tembusan izin akuisisi dari BI. Persetujuan atau penolakan Menkumham diberikan paling lama 14 hari setelah diperolehnya izin akuisisi dari BI. Dalam hal permohonan ditolak, maka penolakan tersebut harus diberitahukan oleh BI kepada pemohon secara tertulis beserta alasannya.

Dalam waktu paling lama 30 hari sejak Akta Perubahan AD memperoleh persetujuan Menkumham, Direksi bank yang diakuisisi wajib mendaftarkan Akta Perubahan AD dalam Daftar Perusahaan dan mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara RI. Jika perubahan AD bank yang diakuisisi tidak perlu persetujuan Menkumham, maka dalam waktu paling lama 14 hari sejak RUPS, Direksi bank yang diakuisisi wajib melaporkan Akta Akuisisi dan Akta Perubahan AD kepada Menkumham. Menkumham hanya dapat mengeluarkan surat tanda penerimaan laporan setelah mendapat izin akuisisi dari BI.

Direksi bank yang diakuisisi dalam waktu paling lama 30 hari sejak penerimaan laporan oleh Menkumham, wajib mendaftarkan Akta Akuisisi dan Akta

Perubahan AD dalam Daftar Perusahaan serta mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara. Kewenangan yang dimiliki oleh BI dalam meminta agar bank melakukan merger, konsolidasi atau akuisisi adalah sesuai dengan penerapan asas legalitas yang menunjang berlakunya kepastian dan penerapan hukum. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan Undang-Undang berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti yang ditentukan dalam Undang-Undang tersebut. BI yang melakukan pengawasan terhadap perbankan memutuskan bila surat bank perlu suatu melakukan merger, konsolidasi atau akuisisi, dan setelah salah satu tindakan dalam rangka restrukturisasi bank dipilih maka bank yang bersangkutan wajib melaksanakan tindakan restrukturisasi tersebut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan POJK No 41/POJK.03/2019, Badan hukum atau perseroan dapat melakukan Pengambilalihan Bank. Wajib bagi pihak yang melakukan pengambilalihan untuk: (a) menjaga kelangsungan usaha Bank; (b) memenuhi ketentuan terkait kepemilikan bank; dan (c) memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan OJK mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan bagi pihak utama lembaga jasa keuangan. Cara pengambilalihan Bank adalah dilakukan melalui pengambilalihan saham yang telah dikeluarkan dan/atau akan dikeluarkan oleh Bank, yang mengakibatkan beralihnya pengendalian Bank kepada pihak yang mengambil alih. Pengambilalihan saham Bank dianggap mengakibatkan beralihnya pengendalian Bank apabila: (a) kepemilikan saham menjadi yang terbesar pada Bank; atau (b) Kepemilikan saham tidak melebihi pemegang saham terbesar namun

menentukan baik langsung atau tidak langsung pengelolaan dan/atau kebijakan Bank, Tetapi jika dalam hal terdapat pihak yang melakukan pembelian saham Bank sehingga kepemilikan menjadi sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau lebih dan tidak menyebabkan pengendalian Bank beralih maka dilakukan penilaian kemampuan dan kepatutan kepada pihak dimaksud.

Rancangan Pengambilalihan disusun oleh Direksi Bank yang akan diambil alih dan pihak yang akan mengambil alih. Persetujuan rancangan tersebut wajib diperoleh dari Dewan komisaris Bank yang diambil alih dan Dewan Komisaris dari pihak yang melakukan Pengambilalihan berbentuk badan hukum perseroan terbatas atau organ yang berwenang dalam hal pihak yang melakukan Pengambilalihan berbentuk badan hukum perseroan terbatas Informasi-informasi yang dimuat pada rancangan Pengambilalihan adalah:

- a. Keterangan mengenai para pihak:
 - 1) Informasi mengenai Bank yang akan diambil alih dan pihak yang akan diambil alih dan pihak yang akan mengambil alih yang paling sedikit memuat informasi terkini mengenai nama, tempat kedudukan, kegiatan usaha, struktur organisasi, struktur permodalan dan pemegang saham, susunan dan nama anggota Direksi dan Dewan komisaris; dan
 - 2) Laporan keuangan dan informasi kinerja keuangan 3 (tiga) tahun buku terakhir dari Bank yang akan diambil alih dan pihak yang akan mengambil alih, yang diaudit oleh Akuntan Publik.
- b. Keterangan mengenai rencana Pengambilalihan: perkiraan tanggal pelaksanaan Pengambilalihan;

- 1) alasan serta penjelasan dilakukan pengambilalihan dari bank yang akan diambil alih dan pihak yang akan mengambil alih
 - 2) tata cara penilaian dan konversi saham dari Bank yang akan diambil alih terhadap saham penukar apabila pembayaran Pengambilalihan dilakukan dengan saham;
 - 3) jumlah dan nilai saham Bank yang akan diambil alih;
 - 4) kesiapan pendanaan dari pihak yang akan mengambil alih;
 - 5) cara penyelesaian hak pemegang saham yang tidak setuju terhadap Pengambilalihan;
 - 6) cara penyelesaian status, hak dan kewajiban anggota Direksi, Dewan komisaris, dewan pengawas syariah, dan karyawan dari Bank yang akan diambil alih; dan
 - 7) laporan posisi keuangan Konsolidasi proforma pihak yang akan mengambil alih setelah Pengambilalihan yang diperiksa oleh akuntan publik; dan
- c. Keterangan mengenai Bank setelah pengambilalihan;
- 1) komposisi pemegang saham setelah dilakukan pengambilalihan;
 - 2) perubahan kegiatan utama dari Bank yang diambil alih ada, apabila ada;
dan
 - 3) rancangan perubahan anggaran dasar Bank yang diambil alih.

Dokumen persiapan pelaksanaan Pengambilalihan ditelaah oleh OJK, paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak dokumen diterima secara lengkap. OJK juga melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap calon PSP sebagai

pihak yang akan mengambil alih Bank termasuk penelitian sumber dana yang digunakan untuk mengambil alih Bank.

Pihak yang mengambil alih dan Direksi Bank wajib mengumumkan ringkasan rancangan pengambilalihan kepada masyarakat paling lambat 2 (dua) hari kerja setelah diterima pemberitahuan dari OJK mengenai dapat dilanjutkannya proses pelaksanaan Pengambilalihan Bank berdasarkan hasil penelaahan yang dilakukan oleh OJK dan 30 (tiga puluh) hari sebelum pemanggilan RUPS.

Kreditur dapat mengajukan keberatan kepada Bank atas pelaksanaan Pengambilalihan dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari setelah pengumuman ringkasan rancangan Pengambilalihan. Keberatan harus disampaikan dalam RUPS untuk memperoleh penyelesaian bila keberatan kreditur sampai dengan tanggal diselenggarakan RUPS tidak dapat diselesaikan oleh Direksi Pengambilalihan tidak dapat dilaksanakan selama penyelesaian belum tercapai.

Pemegang saham yang tidak setuju terhadap keputusan RUPS hanya dapat menggunakan hak untuk meminta sahamnya dibeli dengan harga yang wajar oleh Bank, namun penggunaan tersebut tidak menghentikan proses pelaksanaan pengambilalihan. Persetujuan atau penolakan permohonan izin Pengambilalihan diberikan oleh OJK, diberikan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak dokumen diterima secara lengkap. Persetujuan atau penolakan diberikan oleh OJK dengan cara OJK melakukan penelitian atas kelengkapan dan kebenaran dokumen, penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap pihak yang akan mengambil alih dan analisis kinerja keuangan terkini dari Bank yang akan diambil alih dan pihak yang akan mengambil alih. Dalam hal OJK memberikan persetujuan atas permohonan

izin Pengambilalihan OJK menetapkan hasil penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap pihak yang akan mengambil alih. Sedangkan jika OJK menolak permohonan izin pengambilalihan, dan penolakan disertai alasan secara tertulis.

Pengambilalihan yang telah disetujui oleh OJK wajib diumumkan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pengambilalihan berlaku melalui 1 (satu) surat kabar harian berbahasa Indonesia yang berperedaran nasional dan situs Web Bank. Selain itu Bank yang telah memperoleh izin Pengambilalihan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan Pengambilalihan kepada OJK paling lambat 5 (lima) hari kerja setelah tanggal pengambilalihan berlaku dilampiri dengan fotokopi akta Pengambilalihan, fotokopi akta perubahan anggaran dasar, Bank yang telah disetujui dan/atau diberitahukan kepada Menteri Bidang hukum dan Hak Asasi Manusia, dalam hal Pengambilalihan disertai perubahan anggaran dasar, fotokopi tanda terima penyampaian salinan akta Pengambilalihan kepada Menteri, dalam hal Pengambilan tidak disertai perubahan anggaran dasar dan bukti pengumuman.

Pengambilalihan melalui pembelian saham Bank, manakala pembelian saham Bank yang mengakibatkan pengendalian beralih, mengikuti prosedur Pengambilalihan. Bank hanya dapat mencatatkan sahamnya di bursa efek paling banyak 99% (sembilan puluh sembilan persen) dari jumlah saham Bank. Paling sedikit 1% (satu persen) dari saham Bank yang tidak dicatatkan di bursa efek harus tetap dimiliki oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. Bank wajib melaporkan kepada OJK paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak tanggal penerimaan pemberitahuan Menteri mengenai perubahan anggaran dasar. Dalam

hal pembelian saham Bank tidak mengakibatkan pengendalian beralih dan dimaksudkan untuk dicatatkan dalam kepemilikan Bank. Pihak yang memiliki saham Bank melalui bursa efek dan memenuhi kriteria sebagai PSP, dilakukan penilaian kemampuan dan kepatutan. Pihak yang dilarang untuk memiliki saham Bank sesuai ketentuan yang berlaku yang terbukti memiliki saham Bank termasuk kepemilikan melalui bursa efek, wajib melepaskan kepemilikannya.

3. Integrasi Bank Dan Mekanisme Integrasi

Menurut Pasal 1 angka 8 dari POJK No 41/POJK.03/2019, Integrasi adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri (KCBLN) dan Bank dengan mengalihkan aset dan/atau liabilitas KCBLN secara hukum kepada Bank, dan selanjutnya dilakukan pencabutan izin usaha KCBLN.

Integrasi dilakukan melalui pengalihan aset dan/atau liabilitas KCBLN dengan kualitas baik secara hukum kepada Bank yang menerima Integrasi. Bank yang akan menerima integrasi merupakan Bank hasil Integrasi. KCBLN wajib memperoleh persetujuan Integrasi dari kantor pusat KCBLN yang dibuktikan dengan surat persetujuan dari organ yang berwenang di kantor pusat KCBLN.

Informasi-informasi yang wajib dimuat pada rancangan integrasi mengenai keterangan terhadap Bank dan KCBLN yang akan melakukan integrasi, antara lain adalah nama, tempat kedudukan, jaringan kantor, kegiatan usaha/produk atau aktivitas, struktur organisasi, susunan dan nama anggota Direksi, Dewan Komisaris Bank dan KCBLN, serta dewan pengawas Syariah Bank, struktur permodalan dan

pemegang saham Bank dan struktur kepemilikan KCBLN, laporan keuangan dan informasi kinerja keuangan 3 (tiga) tahun buku terakhir yang diaudit oleh akuntan publik dari Bank dan KCBLN yang akan melakukan Integrasi.

Informasi mengenai keterangan rencana Integrasi diantaranya adalah jadwal rencana dan tanggal efektif Integrasi serta jadwal rencana dan perkiraan tanggal pencabutan izin usaha KCBLN, alasan serta penjelasan dilakukan integrasi, kebijakan pemenuhan ketentuan lain yang terkait Integrasi, cara penyelesaian status, hak dan kewajiban anggota Direksi, Dewan Komisaris, dewan pengawas syariah, dan karyawan Bank serta KCBLN, cara penyelesaian hak dan kewajiban bank dan KCBLN terhadap pihak ketiga, cara penyelesaian hak pemegang saham Bank yang tidak setuju terhadap Integrasi, pendapat konsultan hukum mengenai aspek hukum dari integrasi. Ringkasan laporan penilai independen mengenai pendapat kewajaran atas Integrasi.

Sedangkan pada rancangan Integrasi maka informasi mengenai bank hasil Integrasi memuat keterangan antara lain: (1) nama, tempat kedudukan, status jaringan kantor, kegiatan usaha/produk/aktivitas, struktur organisasi, susunan anggota Direksi, Dewan Komisaris dan dewan pengawas syariah serta teknologi informasi dan sumber daya manusia; (2) rencana perubahan nama dan logo, jika ada; (3) struktur permodalan dan pemegang saham; (4) data keuangan proforma yang diperiksa oleh akuntan publik; (5) proyeksi tingkat kesehatan Bank selama 2 (dua) periode penilaian dengan minimal peringkat komposit 3 (PK-3), dan rencana perbaikan jika diprediksikan tingkat kesehatan selama 2 (dua) periode penilaian

lebih rendah dari peringkat komposit 3 (PK-3); (6) rancangan perubahan anggaran dasar dalam hal terdapat perubahan anggaran dasar.

OJK melakukan penelaahan terhadap dokumen persiapan pelaksanaan Integrasi paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak dokumen diterima lengkap, dilakukan penelitian kelengkapan dan kebenaran dokumen, jika diperlukan OJK dapat meminta dokumen dan/atau informasi tambahan kepada bank dan/atau KCBLN. Direksi Bank dan KCBLN yang akan melakukan integrasi wajib mengumumkan ringkasan rancangan Integrasi kepada masyarakat yang paling sedikit melalui 1 (satu) surat kabar harian berbahasa Indonesia yang berperedaran nasional dan situs Web Bank dan KCBLN. Selain itu Direksi Bank dan KCBLN wajib mengumumkan rencana Integrasi secara tertulis kepada karyawan dari Bank dan KCBLN yang melakukan Integrasi, bersamaan dengan pengumuman ringkasan rancangan Integrasi kepada masyarakat. Kreditur dapat mengajukan keberatan kepada Bank dan/atau KCBLN atas pelaksanaan Integrasi dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari setelah pengumuman ringkasan rancangan Integrasi. Kreditur dianggap menyetujui Integrasi jika dalam jangka waktu tersebut tidak mengajukan keberatan.

Permohonan izin Integrasi kepada OJK diajukan oleh Direksi Bank dan KCBLN secara bersama-sama. Persetujuan atau penolakan oleh OJK diberikan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak dokumen diterima secara lengkap. OJK melakukan penelitian atas kelengkapan dan kebenaran dokumen, penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap calon anggota Direksi dan calon anggota Dewan Komisaris Bank hasil Integrasi, calon PSP Bank hasil Integrasi,

disertai dengan penggantian atau perubahan PSP. Dalam hal OJK memberikan persetujuan maka OJK menetapkan hasil penilaian yang telah dilakukannya. Bila OJK menolak permohonan izin. Integrasi maka penolakan disertai alasan secara tertulis.

Berlakunya izin Integrasi adalah sejak tanggal persetujuan Menteri atau tanggal pemberitahuan diterima Menteri untuk dicatat dalam daftar perseroan dalam hal Integrasi tidak disertai perubahan anggaran dasar. Bank hasil Integrasi dapat menggunakan sebagian atau seluruh produk dan aktivitas serta sarana dan prasarana KCBLN sepanjang memenuhi kriteria serta persyaratan yang ditetapkan oleh Bank.

4. Konversi Bank Dan Mekanisme Konversi Bank

Menurut Pasal 1 angka 9 POJK No. 41/POJK.03/2019, Konversi adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh KCBLN untuk mengubah izin usaha KCBLN menjadi izin usaha Bank, dan selanjutnya dilakukan pencabutan izin usaha KCBLN. Konversi dilakukan dalam 2 (dua) rangkaian aktivitas perizinan yaitu izin konversi dan izin pendirian dan kegiatan usaha Bank sebagai Bank hasil konversi. Tahap pemberian izin pendirian dan kegiatan usaha Bank sebagai Bank hasil konversi terdiri atas: (a) persetujuan prinsip; dan (b) izin usaha sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Bank Umum dan Bank Umum Syariah.

Bank hasil konversi wajib berbentuk Badan Hukum Perseroan Terbatas, dan memenuhi modal disetor paling sedikit sebesar total dana usaha sebagaimana yang diperhitungkan dalam komponen modal KCBLN berdasarkan laporan keuangan KCBLN terkini sebelum pengajuan permohonan izin konversi. Permohonan izin konversi disampaikan oleh KCBLN kepada OJK secara bersamaan dengan permohonan untuk memperoleh persetujuan prinsip pendirian Bank sebagai hasil konversi. Permohonan izin disertai dengan persyaratan antara lain: (a) surat persetujuan dari kantor pusat KCBLN, yang dibuktikan dengan surat persetujuan dari organ yang berwenang di kantor pusat KCBLN; (2) pemenuhan persyaratan yang mengacu pada peraturan perundang-undangan mengenai Bank umum atau Bank Umum Syariah kecuali diatur khusus dalam peraturan OJK; (3) dokumen-dokumen, antara lain: penjelasan dilakukan konversi, laporan keuangan dan informasi kinerja keuangan 3 (tiga) tahun buku terakhir yang diaudit oleh akuntan publik dari KCBLN yang akan melakukan konversi, rencana perubahan nama Bank dan logo Bank hasil konversi, laporan keuangan dan informasi kinerja keuangan KCBLN periode interim, proyeksi tingkat kesehatan Bank sebagai hasil konversi selama 2 (dua) periode penilaian dengan minimal Peringkat Komposit 3 (PK-3), dan rencana perbaikannya jika diproyeksikan tingkat kesehatan Bank hasil konversi selama 2 (dua) periode penilaian lebih rendah dari Peringkat Komposit 3 (PK- 3).

Izin usaha Bank sebagai Bank hasil konversi diperoleh dengan jalan mengajukan permohonan kepada OJK setelah diperoleh persetujuan prinsip pendirian Bank sebagai Bank hasil konversi, dengan mengacu pada persyaratan untuk memperoleh izin usaha sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-

undangan mengenai Bank Umum atau Bank Umum Syariah, kecuali diatur khusus dalam peraturan OJK.

Permohonan izin konversi dinyatakan disetujui dalam hal OJK memberikan persetujuan atas permohonan izin usaha Bank sebagai Bank hasil konversi. Bank hasil konversi wajib melaksanakan kegiatan usaha perbankan paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diperolehnya izin usaha Bank hasil Konversi. Pelaksanaan kegiatan usaha perbankan oleh Bank hasil konversi didahului dengan pengalihan seluruh hak dan kewajiban KCBLN kepada Bank hasil konversi. Bank hasil konversi wajib memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi Bank. Seluruh produk dan aktivitas KCBLN atau sebagian saja, dapat digunakan oleh Bank sebagai Bank hasil konversi sepanjang memenuhi kriteria serta persyaratan yang ditetapkan terhadap Bank.

Penyelesaian pencabutan izin usaha KCBLN yang melakukan konversi mengacu pada mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai pencabutan izin usaha, pembubaran dan likuidasi Bank Umum. Pada saat Bank sebagai hasil konversi telah efektif melakukan kegiatan usaha perbankan maka KCBLN dilarang melakukan kegiatan usaha perbankan kecuali untuk menyelesaikan hak dan kewajiban yang tidak dialihkan kepada Bank hasil konversi termasuk penyelesaian keberatan kreditur, dalam hal masih terdapat hak dan kewajiban serta keberatan kreditur yang belum dapat diselesaikan oleh KCBLN, pengelolaan dan penyelesaian dilakukan oleh KCBLN sampai dengan dilakukan pencabutan izin usaha KCBLN.

Izin usaha KCBLN dicabut apabila pengelolaan dan penyelesaian hak dan kewajiban oleh KCBLN termasuk penyelesaian keberatan kreditur yaitu telah diselesaikan secara keseluruhan atau periode pengelolaan dan penyelesaian telah memenuhi jangka waktu 2 (dua) tahun. Dalam hal sampai dengan dicabutnya izin usaha KCBLN penyelesaian hak dan kewajiban termasuk penyelesaian keberatan kreditur tidak dapat dipenuhi oleh KCBLN, mekanisme penyelesaian lebih lanjut dilakukan oleh bank hasil konversi.

Tujuan dilakukannya merger, konsolidasi, akuisisi, integrasi atau konversi pada dasarnya adalah untuk memperbaiki kinerja bank. Pelaksanaannya dapat dilakukan karena keinginan bank-bank tersebut atau karena permintaan dari OJK. Dengan kewenangan yang dimilikinya, OJK mengatur dan mengawasi kelembagaan bank, pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank serta pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian. Kehati-hatian dalam dunia perbankan menjadi asas yang menjadi dasar atau *ratio legis* bagi dibentuknya suatu norma, sebagaimana dikatakan Hans Kelsen, norma memberi ancaman / arahan pada manusia untuk bersikap tindak (pedoman bersikap tindak). Bank yang tidak berpedoman pada sikap hati-hati membuka kemungkinan bank menjadi tidak sehat, sehingga dengan kewenangan yang dimiliki oleh OJK maka OJK dapat mengambil langkah-langkah diantaranya meminta bank melakukan merger, konsolidasi, akuisisi, integrasi atau konversi. Sejalan dengan sifat Hukum Perbankan merupakan hukum yang memaksa, artinya bank dalam menjalankan usahanya harus tunduk dan patuh terhadap rambu-rambu yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang.

Berdasarkan uraian diatas, terlihat bahwa di sektor perbankan upaya restrukturisasi melalui merger, konsolidasi, akuisisi, konversi, dan integrasi merupakan hal yang sering dilakukan. Ada berbagai alasan untuk melakukannya, diantaranya adalah untuk menghasilkan bank yang lebih baik, terbentuknya sinergi yang kuat serta pada akhirnya memberikan dampak pada sistem perbankan yang sehat, kuat pada tingkat nasional maupun internasional. Menurut penulis, pada zaman globalisa seperti saat sekarang, pengaturan restrukturisasi dilakukan melalui pembentukan regulasi berupa PP, dan peraturan-peraturan dari OJK. Peristiwa restrukturisasi misalnya berupa merger akan menimbulkan interaksi tertentu diantara berbagai unsur sistem hukum, yang tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, lembaga-lembaga tetapi juga meliputi manusia serta sikap dan perilakunya. Substansi hukum restrukturisasi berupa aturan, norma-norma yaitu dalam bentuk PP dan POJK. Sumber hukum perbankan tidak hanya terbatas berupa sumber hukum tertulis, tetapi juga dimungkinkan adanya sumber hukum yang tidak tertulis berupa kebiasaan-kebiasaan dalam dunia perbankan, bukan hanya pada peraturan dalam kitab hukum (*law books*). Dengan terjadinya kemajuan ilmu pengetahuan dan pesatnya perkembangan teknologi informasi, demikian pula halnya aturan, norma yang mengatur restrukturisasi bank memerlukan pengkinian agar dunia perbankan yang dinamis dapat berjalan tertib dan mendapatkan kepastian hukum.

BAB V

**RESTRUKTURISASI BANK GAGAL OLEH LEMBAGA PENJAMIN
SIMPANAN.**

A. Pengaturan Restrukturisasi Bank Gagal Oleh LPS.

1. Sebelum Berlakunya UU PPKSK.

a. Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik Oleh LPS.

Penilaian tingkat kesehatan bank berdasarkan aspek penilaian terhadap tingkat kesehatan bank dengan sistem (*CAMELS*), *Capital, Asset, Management, Earning, liquidity*, dan *sensitivity*), namun sejak tahun 2011, Bank Indonesia telah menggantikan penilaian tingkat kesehatan bank, dengan menggunakan pendekatan risiko (*Risk- based Bank Rating*) yang terdiri dari *Profile, Good Corporate Governance, Earning* dan *Capital*. Hal ini diatur pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/I/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat kesehatan Bank Umum (ditindak lanjuti dengan Surat Edaran bank Indonesia No.13/I/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum dan dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 8/POJK.03/2014 tentang Penilaian Tingkat kesehatan Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 4/POJK.03/2016 Kesehatan tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.³⁴³

Bergantinya aspek penilaian kesehatan bank dari sistem CAMELS ke sistem pendekatan risiko didorong karena perlunya penyesuaian agar dapat mengantisipasi risiko yang semakin kompleks, kebutuhan bisnis dan nasabah, serta kemajuan teknologi yang memberikan kemudahan dan kecepatan. Pengaturan dan

³⁴³ Ayu Kusuma Ratri, *Konsistensi Pengaturan Penetapan Status Bank Gagal Sebagai Penerima Lender of The Last Resorts*, Tesis, Pasca Sarjana, Universitas Brawijaya, hlm. 4.

pengawasan dalam industri perbankan sangat diperlukan dalam rangka membangun dan memelihara kepercayaan masyarakat serta untuk mitigasi risiko bank.

Penilaian tingkat kesehatan Bank dengan menggunakan pendekatan risiko memberikan penekanan yang semakin kuat agar bank dipelihara dan ditingkatkan kesehatannya dengan menerapkan prinsip kehati-hatian dan manajemen risiko dalam melaksanakan kegiatan usaha. Bank wajib melakukan penilaian sendiri (*self assesment*) atas tingkat kesehatan Bank, yang dilakukan paling kurang setiap semester untuk posisi akhir bulan Juni dan Desember. Penilaian tingkat kesehatan Bank dengan menggunakan pendekatan risiko dilatar belakangi perkembangan industri perbankan, terutama produk dan jasa yang semakin kompleks dan beragam dapat meningkatkan eksposur risiko dan profil risiko Bank. Sesuai juga dengan pendekatan penilaian secara internasional juga mengarah pada pendekatan pengawasan berdasarkan risiko. Pada penjelasan umum Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/1/PBI/2011 dinyatakan peningkatan eksposur risiko dan profil risiko serta penerapan pendekatan pengawasan berdasarkan risiko tersebut selanjutnya akan mempengaruhi penilaian tingkat kesehatan Bank.

Untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, masyarakat, dan sektor jasa keuangan, Otoritas Jasa Keuangan, berwenang mengambil tindakan yang dianggap perlu antara lain memberikan perintah atau CDO kepada sektor perbankan. Pada Pasal 1 butir 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 43/POJK.03/2017 tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan Pengawasan Bank, yang dimaksud Perintah atau *Cease and Desist Order* (CDO) yang selanjutnya disebut Perintah atau CDO adalah perintah untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan

kegiatan tertentu guna memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor perbankan dan/atau mencegah dan mengurangi kerugian konsumen, masyarakat dan sektor perbankan.

Kesehatan suatu bank merupakan kepentingan semua pihak yang terkait sehingga bank harus meyakini dan memahami sepenuhnya hal yang harus dilakukan atau tidak dilakukan dalam melaksanakan kegiatan usaha bank. Pada Pasal 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 43/POJK.03/2017 tentang tindak lanjut Pengawasan Bank disebutkan, Bank dalam melaksanakan kegiatan usaha wajib berdasarkan pada prinsip kehati-hatian dan asas perbankan yang sehat serta mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal terjadi penyimpangan atas prinsip kehati-hatian dan asas perbankan yang sehat serta terjadi pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, OJK dapat memberi perintah atau CDO mengenai hal yang sebaiknya dilakukan atau tidak dilakukan oleh Bank. Untuk memenuhi Perintah atau CDO dari OJK, Bank menyampaikan komitmen dari: (a) Direksi dan/atau Dewan Komisaris Bank untuk melakukan atau tidak melakukan kegiatan tertentu sehingga perbaikan atas penyimpangan tersebut dapat diselesaikan; dan/atau (b) Pemegang Saham Pengendali (PSP), untuk menanggulangi masalah yang merupakan kewajiban PSP. Komitmen Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau PSP bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan. Bank, Direksi, Dewan Komisaris dan/ atau PSP yang tidak memenuhi ketentuan di atas, dikenakan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 atau Pasal 58 Undang-

Undang nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Semua ketentuan tersebut diatas diatur pada Pasal 3 dan Pasal 4 POJK Nomor 43/POJK.03/2017 tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan Pengawasan Bank.

Meskipun demikian, Bank tetap memiliki risiko untuk gagal, LPS mempunyai tugas dan wewenang terkait penyelesaian (resolusi) Bank Gagal, pada dasarnya terdiri atas: (1) menyelamatkan bank, (2) melikuidasi Bank Gagal yang tidak diselamatkan. LPS menyelamatkan Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik sesuai dengan ketentuan pada Pasal 24 sampai dengan Pasal 31 UU LPS.

Pada Pasal 24 UU LPS disebutkan:

- a. LPS menetapkan untuk menyelamatkan Bank Gagal yang berdampak sistemik jika dipenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - 1) perkiraan biaya penyelamatan secara signifikan lebih rendah dari perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan Bank dimaksud;
 - 2) Setelah diselamatkan, bank masih menunjukkan prospek usaha yang baik;
 - 3) Ada pernyataan dari RUPS bank yang sekurang-kurangnya memuat kesediaan untuk:
 - a) Menyerahkan hak dan wewenang RUPS kepada LPS;
 - b) Menyerahkan kepengurusan bank kepada LPS; dan
 - c) Tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - 4) Bank menyerahkan kepada LPS dokumen mengenai:
 - a) Penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia;
 - b) Data keuangan nasabah debitur;
 - c) Struktur permodalan dan susunan pemegang saham tahun terakhir; dan
 - d) Informasi lainnya yang terkait dengan aset, kewajiban termasuk permodalan bank, yang dibutuhkan oleh LPS.
- b. Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan penyelamatan bank sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan peraturan LPS.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (7) PLPS Nomor 5/PLPS/2006 tentang penanganan bank gagal yang berdampak sistemik, yang dimaksud Bank Gagal

berdampak sistemik adalah Bank Gagal yang dinyatakan berdampak sistemik oleh Komite Koordinasi yang diserahkan penanganannya kepada LPS

Penanganan Bank Gagal Sistemik adalah serangkaian tindakan untuk menyelamatkan bank gagal sistemik yang diserahkan oleh Komite Koordinasi kepada LPS dengan atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama. Penanganan bank gagal sistemik dilakukan LPS dengan cara: (a) mengikut sertakan pemegang saham (*Open Bank assistance*); atau (b) tanpa mengikutsertakan pemegang saham. Pada Pasal 5 menyatakan, penanganan bank gagal sistemik dengan mengikutsertakan pemegang saham lama hanya dapat dilakukan apabila pemegang saham lama bank gagal sistemik telah menyetor modal sekurang-kurangnya 20% dari perkiraan biaya penanganan, ada pernyataan dari RUPS bank yang sekurang-kurangnya memuat kesediaan untuk; (a) menyerahkan kepada LPS hak dan wewenang RUPS; (b) menyerahkan kepada LPS kepengurusan Bank; (c) tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS dalam hal proses penanganan tidak berhasil sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhitung sejak tanggal penyerahan penanganan bank gagal oleh Komite Koordinasi kepada LPS.

Setelah itu Bank menyerahkan kepada LPS, dokumen mengenai (a) penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia; (b) data keuangan nasabah debitur; (c) struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 (tiga) tahun terakhir; dan; (d) informasi lainnya terkait dengan aset, kewajiban, dan permodalan bank titik yang dibutuhkan LPS

LPS menghitung dan menetapkan perkiraan biaya penanganan bank gagal sistemik. Perkiraan biaya penanganan adalah jumlah perkiraan biaya untuk menambah modal disetor bank yang bersangkutan sampai bank tersebut memenuhi ketentuan yang berlaku mengenai tingkat kesehatan bank. Perhitungan perkiraan biaya penanganan sebagai dimaksud tersebut adalah sebesar jumlah kekurangan KPMM yang ditetapkan oleh LPP/OJK dan dapat ditambah dengan jumlah tertentu yang dipandang perlu oleh LPS. Jumlah tertentu yang dapat ditambah dalam perhitungan perkiraan biaya penanganan, meliputi seluruh biaya yang diperlukan agar bank gagal masuk dalam kategori sehat pada aspek keuangan antara lain dari unsur KPMM dan likuiditas yang sekurang-kurangnya memenuhi ketentuan tingkat kesehatan bank yang ditetapkan oleh BI. Ketentuan tersebut dinyatakan pada Pasal 6 PLPS nomor 3/PLPS/ 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan (PLPS) nomor 5/PLPS/2006 tentang Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik

Persyaratan penanganan bank gagal sistemik bagi pemegang saham lama sebagaimana ditentukan pada Pasal 5 di atas, wajib dipenuhi oleh pemegang saham selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari kalender setelah LPS menerima bank gagal sistemik dari Komite Koordinasi untuk Bank yang sahamnya tidak diperdagangkan di pasar modal atau 35 (tiga puluh lima) hari kalender setelah LPS menerima bank gagal sistemik dari Komite Koordinasi, untuk bank yang sahamnya diperdagangkan di pasar modal.

Pemegang saham yang melakukan penyetoran modal dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan terhadap penyetoran

modal yang dilakukan pemegang saham lama tersebut, maka Bank menerbitkan saham biasa (*common stock*) Keputusan untuk melakukan penanganan dengan mengikutsertakan pemegang saham lama dilakukan LPS paling lambat 3 hari kerja setelah berakhirnya jangka waktu pemenuhan persyaratan. Keputusan penanganan Bank Gagal Sistemik dengan mengikutsertakan pemegang saham lama ditetapkan dalam suatu keputusan Dewan Komisiner. Keputusan Dewan Komisiner tersebut diberitahukan kepada Komite Koordinasi dan LPP/OJK. LPS dapat mengumumkan Bank Gagal Sistemik yang sedang dalam penanganan LPS pada *home page* LPS.

Pada Pasal 11 PLPS nomor 5/PLP /2006 disebutkan, terhitung sejak LPS melakukan penanganan Bank Gagal Sistemik maka pemegang saham dan pengurus bank melepaskan dan menyerahkan kepada LPS segala hak kepemilikan kepengurusan dan/ atau kepentingan lain pada bank dimaksud dan pemegang saham dan pengurus bank tidak dapat menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS dalam hal proses penanganan tidak berhasil sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan ketentuan diatas dituangkan dalam akta notariil

LPS bertanggung jawab atas kekurangan biaya penanganan Bank Gagal Sistemik setelah pemegang saham lama melakukan penyetoran modal. Kekurangan biaya penanganan Bank Gagal Sistemik dapat diserahkan oleh LPS secara sekaligus atau bertahap dalam hal persyaratan belum dipenuhi sebelum berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan. LPS dapat melakukan penyetoran pendahuluan atas kekurangan biaya penanganan Bank Gagal Sistemik setinggi-tingginya sebesar 80% dari jumlah perkiraan biaya penanganan Bank Gagal Sistemik.

Sesuai dengan Pasal 13 PLPS Nomor 5/PLPS/2006, setelah pemegang saham lama menyerahkan pernyataan RUPS maka LPS dapat melakukan tindakan; (a) menguasai, mengelola, dan melakukan tindakan kepemilikan atas aset milik atau yang menjadi hak Bank dan/atau kewajiban bank, (b) menjual atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan nasabah debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan nasabah kreditur (*purchases and assumption*), (c) melakukan penyertaan modal sementara. (d) mengalihkan manajemen bank kepada pihak lain, (e) melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain, (f) melakukan pengalihan kepemilikan bank, dan (g) meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri dan/atau mengubah kontrak bank yang mengikat bank dengan pihak ketiga yang menurut LPS merugikan Bank.

Tindakan penanganan dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan dan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal dalam hal saham bank gagal sistemik diperdagangkan di pasar modal. Dalam hal peninjauan ulang, pembatalan, pengakhiran dan/atau perubahan kontrak oleh LPS menimbulkan kerugian bagi suatu pihak, maka pihak tersebut hanya dapat menuntut penggantian yang tidak melebihi nilai manfaat yang telah diperoleh dari kontrak dimaksud setelah terlebih dahulu membuktikan secara nyata dan jelas kerugian yang dialaminya. Nilai manfaat adalah seluruh manfaat yang dapat diukur dengan nilai uang yang telah menjadi hak dari pihak yang dirugikan sesuai ketentuan yang diatur dalam suatu kontrak sampai dengan kontrak tersebut dilakukan peninjauan ulang, pembatalan, pengakhiran dan/atau perubahan oleh LPS.

Pada Bab III PLPS Nomor 5/PLPS/2006 diatur mengenai penanganan Bank Gagal Sistemik tanpa penyetoran modal oleh pemegang saham lama. LPS melakukan penanganan Bank Gagal Sistemik tanpa mengikutsertakan pemegang saham apabila: (a) pemegang saham lama menyatakan tidak bersedia memenuhi persyaratan tanpa menunggu berakhirnya batas waktu, (b) seluruh pernyataan tidak dapat dipenuhi dalam jangka waktu yang telah ditetapkan. Keputusan penanganan Bank Gagal Sistemik tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama ditetapkan dalam suatu keputusan Dewan Komisiner diberitahukan kepada Komite Koordinasi atau LPP/OJK dan dapat diumumkan pada *home page* LPS. Terhitung sejak LPS menetapkan untuk melakukan penanganan Bank Gagal sistemik, maka: (a) mengambil alih segala hak dan wewenang RUPS, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan lain pada bank dimaksud, (b) pemegang saham dan pengurus bank tidak dapat menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS dalam hal penanganan tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan ketentuan tersebut dituangkan dalam akta notariil.

LPS bertanggung jawab atas seluruh biaya penanganan Bank Gagal Sistemik setelah mengambil alih segala hak dan wewenang RUPS kepemilikan dan kepengurusan dan/ atau kepentingan lain pada bank tersebut, maka LPS dapat melakukan tindakan menguasai, mengelola dan melakukan tindakan kepemilikan atas aset milik atau menjadi hak-hak bank dan /atau kewajiban bank, melakukan penyertaan modal sementara, menjual atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan nasabah debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan nasabah

kreditur (*purchases and assumption*) mengalihkan manajemen bank kepada pihak lain, melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain, melakukan pengalihan kepemilikan bank dan meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah kontrak bank yang mengikat bank dengan pihak ketiga yang menurut LPS merugikan Bank.

Tindakan penanganan tersebut dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan dan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal dalam hal saham bank gagal sistemik diperdagangkan di pasar modal. Mengenai bentuk penyertaan modal sementara diatur pada Bab IV PLPS Nomor 5/PLPS/2006. Pada Pasal 21 menyatakan seluruh biaya penanganan Bank Gagal Sistemik yang dikeluarkan oleh LPS menjadi penyertaan modal sementara LPS pada bank. Dalam rangka pernyataan modal sementara LPS sebagaimana dimaksud dalam pasal 21, bank menerbitkan saham preferen yang dapat dikonversikan menjadi saham biasa (*convertible preferen stock*), sesuai yang diatur pada Pasal 22. Saham tersebut memberikan hak istimewa dalam hal: (a) perolehan pembayaran dividen tidak secara kumulatif (*non cummulative dividend*), dan (b) perolehan pembayaran terlebih dahulu dalam hal bank dilikuidasi. Dalam hal saham preferen yang dapat dikonversikan menjadi saham biasa (*convertible preferred stock*) dijual LPS kepada pihak lain maka saham preferen tersebut berubah menjadi saham biasa (*common stock*). Selama dalam masa penanganan bank tidak diperkenankan membagikan dividen.

Pada Pasal 25 PLPS Nomor 5/ PLPS /2006 menguraikan:

- a. LPS wajib menjual seluruh saham bank dalam penanganan paling lama 3 tahun sejak: (a) tanggal penyerahan dalam hal penanganan dilakukan dengan

- mengikutsertakan pemegang saham: atau (b) tanggal dimulainya penanganan dalam hal penanganan dilakukan tanpa mengikutsertakan pemegang saham.
- b. Penjualan saham dilakukan secara terbuka dan transparan, dengan tetap mempertimbangkan tingkat pengembalian yang optimal bagi LPS.
 - c. Tingkat pengembalian yang optimal, paling sedikit sebesar seluruh penyertaan modal sementara yang dikeluarkan LPS.
 - 1) Dalam hal tingkat pengembalian yang optimal sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) tidak dapat diwujudkan dalam jangka waktu paling lama tahun, jangka waktu sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dapat diperpanjang sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali dengan masing-masing perpanjangan selama 1 (satu) tahun.
 - 2) Dalam hal tingkat pengembalian yang optimal sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) tidak dapat diwujudkan dalam jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), maka LPS menjual saham bank tanpa memperhatikan ketentuan Ayat (3) dalam waktu 1 (satu) tahun berikutnya.
 - 3) Seluruh biaya yang timbul sehubungan dengan penjualan saham bank sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menjadi beban pemegang saham.

Penanganan Bank Gagal Sistemik dinyatakan berakhir apabila LPS telah menjual seluruh saham bank. Sesuai yang diamanatkan pada PLPS Nomor 5 tersebut, pada Pasal 26 bahwa berakhirnya penanganan Bank Gagal Sistemik ditetapkan dalam suatu keputusan Dewan Komisiner. LPS memberitahukan kepada Komite Koordinasi dan perihal berakhirnya penanganan Bank Gagal Sistemik. Bila bank yang ditangani LPS adalah Bank BUMN maka penjualan saham dilakukan dengan mempertimbangkan juga peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal bank yang ditangani LPS adalah bank yang sahamnya diperdagangkan di pasar modal, maka penjualan saham dilakukan dengan mempertimbangkan juga peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

Apabila ekuitas bank bernilai nol atau negatif, pemegang saham tidak memiliki hak atas hasil penjualan saham bank yaitu sesaat setelah pemegang saham lama melakukan penyeteroran modal dalam hal penanganan bank dilakukan dengan

mengikutsertakan pemegang saham atau saat LPS memutuskan penanganan bank dilakukan tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama. Selanjutnya menurut Pasal 28 PLPS Nomor 5/PLPS / 2006 dalam hal ekuitas bank bernilai positif, LPS dan pemegang saham lama membuat perjanjian yang mengatur penggunaan hasil penjualan saham. Kantor Akuntan Publik atau Instansi Pemerintah di Bidang Audit atas penunjukan LPS menghitung besarnya ekuitas dengan pendekatan harga pasar dan melakukan audit.

Perjanjian yang dibuat oleh LPS dan pemegang saham lama sebagaimana diatur pada Pasal 28, memuat urutan penggunaan hasil penjualan saham: (a) pengembalian seluruh biaya penanganan yang telah dikeluarkan oleh LPS, (b) pengembalian kepada pemegang saham lama yaitu sebesar ekuitas pada posisi sesaat setelah pemegang saham lama melakukan penyetoran modal, dalam hal penanganan dilakukan dengan mengikutsertakan pemegang saham lama atau sebesar ekuitas pada saat penyerahan bank kepada LPS, dalam hal penanganan bank dilakukan tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama. Apabila masih terdapat sisa, setelah hasil penjualan saham bank, maka dibagi secara proporsional kepada LPS dan pemegang saham lama sesuai dengan perbandingan ekuitas.

Bank Gagal Sistemik yang sedang dalam penanganan LPS harus menyampaikan laporan mengenai perkembangan kinerja keuangan, rasio keuangan termasuk rasio KPMM, dan laporan lainnya yang diperlukan LPS. Selama Bank Gagal Sistemik dalam penanganan LPS, jika berdasarkan penilaian LPP/OJK, kondisi keuangan bank menurun sehingga menyebabkan diperlukan tambahan modal disetor untuk memenuhi ketentuan tingkat kesehatan bank, maka LPS

meminta Komite Koordinasi untuk membahas permasalahan bank serta langkah-langkah yang akan diambil untuk penanganan bank tersebut.

b. Penyelesaian Bank Gagal yang Tidak Berdampak Sistemik oleh LPS.

Penyelesaian Bank Gagal yang tidak Berdampak Sistemik sesuai dengan amanat Pasal 1 angka 7 Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor (PLPS) Nomor 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak sistemik, penyelesaian Bank Gagal adalah rangkaian tindakan yang dilakukan LPS sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya untuk menyelamatkan Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik yang diserahkan oleh Lembaga Pengawas Perbankan atau komite koordinasi kepada LPS. Selanjutnya berdasarkan PLPS tersebut pada Pasal 4, penyelesaian Bank Gagal dilakukan dengan cara: (a). melakukan penyelamatan; atau (b) tidak melakukan penyelamatan. Keputusan untuk melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan Bank Gagal didasarkan pada: (a) perkiraan biaya penyelamatan dan perkiraan biaya tidak penyelamatan; (b) prospek usaha bank; dan (c) kesediaan pemegang saham untuk menyerahkan penyelesaian bank kepada LPS termasuk penyerahan dokumen yang diperlukan. Perhitungan perkiraan biaya penyelamatan meliputi penambahan modal bank sampai bank tersebut memenuhi tingkat solvabilitas dan tingkat likuiditas. Pemenuhan tingkat solvabilitas dalam perhitungan perkiraan biaya penyelamatan adalah penambahan modal untuk memenuhi ketentuan rasio KPMM menjadi sekurang-kurangnya 10%.

Pemenuhan tingkat likuiditas dalam perhitungan perkiraan biaya penyelamatan, meliputi penambahan dana untuk: (a) pemenuhan kecukupan Giro

Wajib Minimum (GWM) ; (B) Pemenuhan kewajiban bank kepada pihak lain diluar pinjaman subordinasi dan kewajiban kepada pihak terkait, untuk jangka waktu 1 (satu) tahun sejak bank menjadi Bank Gagal; (c) biaya operasional bank berupa biaya tenaga kerja dan biaya operasional bank lainnya (*overhead cost*) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun sejak bank menjadi Bank gagal; (d) biaya yang berkaitan dengan jasa pihak ketiga antara lain biaya audit oleh Akuntan Publik, Penilai, dan Konsultan Hukum; (e) biaya lainnya yang dibutuhkan dalam langkah penyelamatan.

Mengenai perkiraan biaya tidak menyelamatkan Bank Gagal maka menurut Pasal 8 PLPS Nomor 4/PLPS//2006, perkiraan biaya terdiri atas: (a) biaya pembayaran simpanan yang dijamin termasuk biaya verifikasi, biaya konsultan hukum dan biaya lain dalam rangka pembayaran simpanan yang dijamin tersebut; (b) biaya talangan gaji yang terutang; dan (c) biaya talangan pesangon pegawai. Semua biaya tersebut telah diperhitungkan dengan perkiraan penerimaan LPS dari penjualan dan pencairan aset bank yang dicabut izin usahanya. Jumlah perkiraan biaya talangan gaji dan pesangon pegawai yang terutang harus diperhitungkan dengan kewajiban pegawai kepada bank.

Bagi Bank Gagal yang diselamatkan maka LPS menetapkan persyaratan sebagai berikut:

- a. perkiraan biaya penyelamatan paling tinggi sebesar 100% dari perkiraan biaya tidak menyelamatkan
- b. Bank masih memiliki prospek usaha yang baik, dengan indikator:
 - 1) setelah diselamatkan atau setelah dilakukan penambahan modal oleh LPS

- a) NPL netto lebih kecil dari 5%:
 - b) tidak terdapat pelanggaran dan atau pelampauan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dan Posisi Devisa Netto (PDN)
- 2) Pada saat Bank dikatakan sebagai bank gagal,
- a) predikat tingkat kesehatan Bank paling rendah kurang sehat dengan Peringkat Komposit empat untuk bank umum dan kurang sehat dengan rating 3 untuk Bank Perkreditan Rakyat yang ditetapkan oleh LPP:
 - b) terdapat direksi bank yang memenuhi persyaratan *fit and proper test*:
 - c) masih melakukan kegiatan usaha sebagai bank kecuali dibatasi oleh ketentuan: dan
 - d) terdapat investor potensial yang dibuktikan dengan adanya kesepakatan sebelumnya dengan bank dan terdapat setoran dana yang disimpan dalam *escrow account*
- c. Terdapat pernyataan dari RUPS bank yang sekurang-kurangnya memuat kesediaan ;
- 1) menyerahkan hak dan wewenang RUPS pada LPS
 - 2) menyerahkan kepengurusan Bank kepada LPS;
 - 3) tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan yang dilakukan LPS tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan

- 4) menyerahkan surat kuasa dari seluruh pemegang saham kepada LPS untuk melakukan penjualan atas seluruh saham yang dimiliki masing-masing pemegang saham
- d. Bank menyerahkan kepada LPS dokumen mengenai:
- 1) penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia dan agunan yang diserahkan;
 - 2) data keuangan nasabah debitur;
 - 3) struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 tahun terakhir; dan
 - 4) informasi lainnya yang dibutuhkan LPS terkait dengan aset, kewajiban, dan permodalan bank.

Persyaratan sebagaimana dimaksud di atas wajib dipenuhi oleh bank selambat-lambatnya 1 (satu) hari kerja setelah bank dimaksud dinyatakan sebagai Bank Gagal oleh LPP. Dalam hal menurut penilaian LPS seluruh persyaratan sebagaimana dimaksud telah dipenuhi maka LPS memutuskan untuk melakukan penyelamatan terhadap Bank Gagal, keputusan untuk melakukan penyelamatan dilakukan LPS paling lambat 1 (satu) hari kerja setelah menerima pemberitahuan Bank Gagal dari LPP. Keputusan Dewan Komisiner diberitahukan kepada LPP atau Komite Koordinasi. LPS mengumumkan Bank Gagal yang diselamatkan pada *home page* LPS.

Setelah LPS memutuskan untuk menyelamatkan Bank Gagal dan RUPS menyerahkan hak dan wewenang RUPS pada LPS, maka LPS melakukan tindakan penyelamatan sebagai berikut:

- a. menguasai, mengelola dan melakukan tindakan kepemilikan atas aset milik atau yang menjadi hak-hak bank dan/ atau kewajiban bank
- b. melakukan penyertaan modal
- c. menjual atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan nasabah debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan nasabah kreditur (*purchases and assumption*);
- d. mengalihkan manajemen bank kepada pihak lain.
- e. melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain:
- f. melakukan pengalihan kepemilikan bank: dan
- g. meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah kontrak bank yang mengikat bank dengan pihak ketiga, yang menurut LPS merugikan bank

Segala tindakan yang dilakukan oleh LPS tersebut diatas hanya dapat dilaksanakan selama bank dalam masa penyelamatan. Dalam hal peninjauan ulang, pembatalan, pengakhiran dan/atau perubahan kontrak oleh LPS sebagaimana disebutkan di atas, bila menimbulkan kerugian bagi suatu pihak, pihak tersebut hanya dapat menuntut penggantian yang tidak melebihi nilai manfaat yang telah diperoleh dari kontrak dimaksud setelah terlebih dahulu membuktikan secara nyata dan jelas kerugian yang dialaminya. Nilai manfaat dimaksud adalah seluruh manfaat yang dapat diukur dengan nilai uang yang telah menjadi hak dari pihak yang dirugikan sesuai ketentuan yang diatur dalam kontrak sampai dengan kontrak tersebut dilakukan peninjauan ulang, pembatalan, pengakhiran dan/atau perubahan oleh LPS.

Mengenai Bank Gagal yang tidak dilanjutkan penyelamatannya, pada Pasal 16 PLPS ini dikatakan, LPS tidak melakukan penyelamatan Bank Gagal apabila menurut penilaian LPS dalam proses penyelamatan Bank Gagal tersebut terjadi terjadi hal-hal sebagai berikut:

- a. Ditemukan bukti baru bahwa biaya penyelamatan menjadi sekurang-kurangnya:
 - 1) 200 persen dari perkiraan biaya penyelamatan pada saat keputusan penyelamatan: atau
 - 2) Lebih besar dari 60% perkiraan biaya tidak menyelamatkan pada saat keputusan penyelamatan: atau
- b. Berdasarkan penilaian LPP kondisi keuangan bank menurun sehingga menyebabkan diperlukan tambahan modal untuk memenuhi ketentuan kecepatan solvabilitas dan likuiditas sesuai ketentuan yang berlaku kecuali karena kondisi sebagaimana dimaksud pada huruf a.

LPS meminta pencabutan izin usaha terhadap Bank Gagal yang tidak dilanjutkan penyelamatannya kepada LPP. Penyertaan modal sementara LPS kepada Bank Gagal yang tidak dilanjutkan penyelamatannya merupakan biaya penyelamatan bank terhadap Bank Gagal tersebut. Biaya penyelamatan bank dimaksud merupakan kewajiban bank yang harus dibayar pada saat Bank Gagal dilikuidasi sesuai ketentuan perundang-undangan.

Pada Bank Gagal yang diselamatkan maka biaya yang di keluarkan oleh LPS merupakan Penyertaan Modal Sementara LPS pada Bank Gagal tersebut. Penyertaan Modal sementara tersebut adalah dalam bentuk saham dengan hak preferen. Bank menerbitkan Saham Preferen yang dapat dikonversikan Menjadi Saham Biasa (*convertible Preferred stock*). Saham preferen yang dapat dikonversikan menjadi saham biasa adalah saham yang memberikan hak istimewa dalam (a) perolehan pembayaran deviden tidak secara kumulatif (*Non Commulative dividen*); dan (b) perolehan pembayaran deviden terlebih dahulu dari pemegang

saham lain dalam hal bank dilikuidasi. Dalam hal Saham Preferen yang dapat dikonversikan menjadi saham biasa, dijual LPS kepada pihak lain maka saham preferen tersebut menjadi saham biasa.

Berdasarkan PLPS No. 002/PLPS/2007 tentang perubahan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan No. 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik, mengenai penjualan saham Bank Gagal yang diselamatkan pada Pasal 24 berbunyi:

1. LPS wajib menjual saham bank yang diselamatkan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak penyerahan Bank kepada LPS
2. Penjualan saham sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan secara terbuka dan transparan dengan tetap mempertimbangkan tingkat pengembalian yang optimal bagi LPS.
3. Tingkat pengembalian yang optimal sebagaimana dimaksud pada Ayat 2 (dua) paling sedikit sebesar seluruh penyertaan modal sementara yang dikeluarkan LPS
4. Dalam hal tingkat pengembalian yang optimal sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) tidak dapat diwujudkan dalam jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), maka LPS menjual saham bank tanpa memperhatikan ketentuan Ayat (3) dalam waktu 1 (satu) tahun berikutnya.
5. Seluruh biaya yang timbul sehubungan dengan penjualan saham bank sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menjadi beban pemegang saham.

Pasal 25 PLPS No. 002/PLPS/2007 tentang Perubahan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan No. 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik, menyatakan:

- a. Penjualan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dilakukan oleh LPS sesuai dengan ketentuan Perbankan yang berlaku.
- b. Tata cara penjualan saham bank yang diselamatkan ditetapkan dalam keputusan Dewan Komisiner

Dalam hal ekuitas bank bernilai negatif pada saat penyerahan kepada LPS, maka pemegang saham lama tidak memiliki hak atas hasil penjualan saham bank setelah penyelamatan. Dalam hal ekuitas bank yang bernilai positif pada saat penyerahan kepada LPS, maka LPS dan pemegang saham lama membuat perjanjian yang mengatur penggunaan hasil penjualan saham bank setelah penyelamatan. Perjanjian sekurang-kurangnya memuat urutan penggunaan hasil penjualan saham bank yang telah diselamatkan yaitu: (a) pengembalian seluruh biaya penyelamatan yang telah dikeluarkan oleh LPS, (b) pengembalian kepada pemegang saham lama sebesar ekuitas pada saat penyerahan bank kepada LPS; dan (c) dalam hal hasil penjualan saham bank telah dibagikan sesuai urutan pada huruf (a) dan huruf (b) masih terdapat sisa, maka dibagi secara proporsional kepada LPS dan pemegang saham lama sesuai dengan perbandingan huruf (a) dan huruf (b)

Bank gagal yang diselamatkan harus menyampaikan laporan mengenai perkembangan kinerja keuangan, rasio-rasio keuangan termasuk rasio kewajiban KPMM, dan laporan lainnya jika diminta LPS. Bagi bank gagal yang tidak diselamatkan maka LPS meminta pencabutan izin usaha Bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. LPS melaksanakan pembayaran klaim penjaminan kepada nasabah penyimpan bank yang dicabut izin usaha dan melakukan pengawasan likuidasi sesuai dengan kewenangan dimilikinya.

Berdasarkan uraian di atas, ditinjau dari Teori Organ, LPS sebagai sebuah badan hukum mempunyai fungsi turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya, selain fungsi menjamin simpanan nasabah penyimpan. Fungsi LPS memelihara stabilitas sistem perbankan

dilaksanakan dengan cara antara lain sebagai *bank resolution*. Hans Kelsen mengatakan ketika hukum negara membebankan kewajiban dan memberikan hak kepada badan korporasi, maka individu manusia sebagai organ korporasi dibebani kewajiban dan diberi wewenang, tetapi fungsi membebani kewajiban dan memberi hak dibagi diantara dua tatanan hukum ini, dimana tatanan hukum bagian melengkapi tatanan hukum keseluruhan.³⁴⁴ Pada LPS, menurut Penulis pendapat Hans Kelsen tersebut dilihat bahwa negara membebankan kewajiban dan memberikan hak kepada LPS, maka organ pada LPS yaitu Dewan Komisioner dan Kepala Eksekutif dibebani kewajiban dan diberi wewenang.

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka penulis mengamati LPS yang didirikan sudah terkonseptualisasi dengan baik, didefinisikan secara jelas dan gamblang dalam peraturan perundang-undangan. Namun demikian meskipun sudah ada LPS, idealnya LPS dapat meningkatkan disiplin pasar, masyarakat perlu memperhatikan kesehatan bank, mencari informasi tentang bank sebelum ia menetapkan bank yang dipilih untuk menyimpan uang. Dengan adanya disiplin pasar, maka diharapkan *moral hazard* dapat berkurang, karena masyarakat mempunyai informasi yang jelas dan akurat tentang status dan kondisi bank dan keuangan mereka pada bank.

2. Pelaksanaan Restrukturisasi Bank Century.

Selain melalui mekanisme merger, konsolidasi, akuisisi, integrasi dan konversi, restrukturisasi perbankan dapat dilakukan melalui mekanisme *bail-out*, sebagaimana yang telah dilakukan oleh LPS terhadap Bank Century. Pada Pasal 22

³⁴⁴ Hans Kelsen, *Op. Cit.*, hlm. 147.

Ayat (1) b Undang-Undang LPS menyatakan: penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik dilakukan dengan melakukan penyelamatan yang mengikutsertakan pemegang saham lama atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama. Selanjutnya pada Pasal 33 disebutkan penanganan Bank Gagal dengan mengikutsertakan pemegang saham (*open bank assistance*) hanya dapat dilakukan apabila pemegang saham Bank Gagal telah menyetor modal sekurang-kurangnya 20 % (dua puluh persen) dari dari perkiraan biaya penanganan.

a. Analisis Industri Perbankan Nasional Tahun 2008.

Industri perbankan tahun 2008 menghadapi beberapa permasalahan sebagai dampak krisis keuangan global, antara lain ketatnya likuiditas di pasar uang, penurunan indeks harga saham yang tajam, potensi meningkatnya kredit bermasalah serta derasnya aliran modal keluar yang menekan nilai tukar rupiah. Pada bulan November 2008, Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) menetapkan PT Bank Century Tbk sebagai bank gagal dan Komite Koordinasi menyerahkan penanganan PT Bank Century Tbk kepada LPS. Di tengah berbagai permasalahan tersebut secara umum perbankan Indonesia masih menunjukkan kondisi yang baik, tercermin dari berbagai indikator utama perbankan seperti CAR dan NPL. Pertumbuhan aset dan kredit perbankan mengalami perlambatan, namun dana pihak ketiga pada industri perbankan mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Salah satu faktor yang diduga menjadi pemicu kenaikan tersebut adalah kebijakan Pemerintah untuk

menaikkan jumlah simpanan yang dijamin dari Rp 100 Juta (seratus juta rupiah) menjadi Rp 2 miliar (dua miliar rupiah) pada bulan Oktober 2008.³⁴⁵

Pada tahun 2008, perekonomian Indonesia diperkirakan mengalami pertumbuhan sebesar 6,10%. Angka tersebut lebih rendah dibanding pertumbuhan pada tahun 2007 sebesar 6,32%. Sebagai dampak tidak stabilnya pasar keuangan global dan mulai dihindarinya penempatan aset pada pasar negara berkembang (*emerging market*) menyebabkan nilai tukar rupiah mengalami tekanan yang signifikan mulai November 2008. Rupiah yang pada awal tahun sampai triwulan ketiga tahun 2008 berada pada kisaran Rp. 9000 (Sembilan ribu rupiah). sampai dengan Rp 9.500 (Sembilan ribu lima ratus rupiah) melemah sampai sempat menyentuh angka Rp 12.000 (dua belas ribu rupiah).³⁴⁶

Guna menunjang pelaksanaan kegiatan analisis resolusi bank, LPS berkoordinasi dengan BI, terutama dalam hal perolehan data atau informasi terkini mengenai bank dalam status pengawasan khusus. Data/informasi tersebut akan ditindaklanjuti dengan pelaksanaan analisis resolusi terhadap bank yang bermasalah tersebut. Analisis tersebut dilaksanakan bagi Bank Dalam Pengawasan Khusus yang belum diserahkan penyelesaiannya kepada LPS agar dapat dilihat bank tersebut menjadi lebih baik atau buruk. Analisis juga dilakukan terhadap Bank yang diserahkan penyelesaiannya kepada LPS sehingga dapat ditetapkan Bank akan diselamatkan atau tidak diselamatkan.

³⁴⁵ Laporan Tahunan 2008, Lembaga Penjamin Simpanan.

³⁴⁶ *Ibid.*

Sepanjang tahun 2008, terdapat 67 (enam puluh tujuh) bank yang berada dalam pengawasan khusus, tetapi sebanyak 38 (tiga puluh delapan) bank berhasil keluar dan status tersebut dan 4 (empat) bank dicabut izin usahanya oleh BI sehingga pada akhir tahun 2008 jumlah bank dalam pengawasan khusus menjadi 25 (dua puluh lima) bank. Posisi akhir jumlah dalam pengawasan khusus pada tahun 2008 masih lebih tinggi dibandingkan dengan posisi akhir tahun 2007 yaitu 21 (dua puluh satu) bank, namun lebih rendah bila dibandingkan dengan posisi akhir tahun 2006 yaitu 34 (tiga puluh empat) Bank.³⁴⁷

b. Bank Century Sebelum Merger (Sebelum 2004)

Bank Century adalah hasil merger tiga Bank, yaitu Bank CIC, Bank Pikko, dan Bank Danpac. Pada bank-bank tersebut mempunyai permasalahan utama yaitu Surat-Surat Berharga Valuta Asing (SSB Valas) sebesar US \$ 203 juta berkualitas rendah (*non investment grade*) dengan bunga rendah dan *US Treasury trips* US \$ 185 juta dengan bunga sangat rendah yang mengakibatkan *negative spread* sehingga menekan permodalan bank. Merger ketiga bank tersebut dimulai ketika Chinkara Capital Ltd (CCL) menyelamatkan Bank Pikko yang berada dalam pengawasan khusus oleh BI, pada tanggal 20 Juni 2000. Saat tersebut posisi CAR pada Bank Pikko minus 9,6%. CCL selaku calon investor bersedia menyetorkan dana sebesar US \$ 12 juta. Pada 8 Juni 2001 mengajukan izin melakukan penawaran umum (*Right Issue*) senilai Rp 128 miliar yang diborong oleh CCL Dengan demikian perusahaan CCL yang

³⁴⁷ *Ibid.*

berbasis di Kepulauan Bahama tersebut menjadi pemilik mayoritas saham Bank Pikko, yaitu 66%.³⁴⁸

CCL juga membelanjakan dana dengan membeli saham Bank Danpac di lantai bursa. CCL dan Morgan Stanley Internasional Nominees Ltd secara de facto menguasai 70,2% dari modal disetor bank. Di bank ini tidak ada masalah serius menyangkut permodalan maupun lainnya. CCL dengan tetap menggandeng Morgan Stanley, membeli 16,5% saham di bank CIC, pada tanggal 10 Oktober 2001. Pihak CCL lalu menambahkan modal disetor pada Bank CIC sebesar US \$ 10 juta dan menjadikan dirinya adalah pemegang saham mayoritas. Dengan demikian maka CCL adalah pengendali ketiga bank tersebut.

Pada tanggal 27 November 2001, Rapat Dewan Gubernur memutuskan untuk menyetujui proses akuisisi yang dilakukan CCL dengan beberapa catatan yaitu: (1) CCL dalam waktu yang tidak terlalu lama melakukan rencana merger. Hal ini baik untuk memperkokoh dan memperbaiki kinerja bank tersebut. (2) BI meminta pernyataan hitam diatas putih bahwa selaku Pemegang Saham Pengendali (PSP), CCL akan melakukan upaya-upaya memperbaiki kinerja bank. (3) Pihak CCL berjanji tidak akan melakukan tindakan melawan hukum dan berusaha untuk mencukupi modal bank sehingga mencapai syarat minimal modal (CAR) sebuah bank yakni 8%.³⁴⁹

³⁴⁸ Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Perbankan Indonesia*, Buletin, Jakarta, 2010, hlm. 27.

³⁴⁹ Bank Indonesia, *Krisis Global Dan Penyelamatan Perbankan Indonesia*, Buletin, Jakarta, 2010, hlm. 39.

Dewan Gubernur BI menyadari bahwa persetujuan atas proses akuisisi oleh CCL diambil melalui sebuah tindakan dengan pertimbangan menyelamatkan sebuah lembaga kepercayaan dan sistem perbankan yang kala itu masih dalam pemulihan setelah krisis tahun 1997/1998. BI Mencoba menyelidiki kekuatan keuangan CCL dari laporan keuangan dua tahun terakhir yang telah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik JPL Wong and Co Singapore. Dari laporan keuangan ini diketahui bahwa secara finansial CCL memperlihatkan kinerja yang memadai. Terkait surat rekomendasi dari otoritas moneter tempat asal CCL, BI mendapat salinan surat pernyataan "*certificate of Good understanding*" dari *Commonwealth of Bahamas the International Business Companies*. Selain itu, BI juga mengantongi surat pernyataan dari kantor hukum Rodyk & Davidson yang menyatakan CCL dalam kondisi sebagai entitas bisnis yang "*good legal standing*".³⁵⁰

Sesuai dengan Pasal 29 Ayat (3) PP No.28 Tahun 1999, yang antara lain menyatakan Usulan Rencana Akuisisi memuat kesiapan pendanaan pihak yang mengakuisisi dengan demikian maka persyaratan telah dipenuhi dengan adanya laporan keuangan CCL dua tahun terakhir. Rapat Dewan Gubernur BI mengambil keputusan untuk memberikan persetujuan proses akuisisi Bank Pikko dan Danpac oleh CCL dalam rangka upaya menyelamatkan dan menyetatkan bank serta tetap terjaganya stabilitas di sektor perbankan dan moneter.

³⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 40.

Setelah keluar persetujuan BI atas proses akuisisi Bank Pikko dan Bank Danpac, pihak CCL berencana melakukan *strategic merger* terhadap tiga bank yang dikuasainya. Saat permohonan merger disampaikan, BI menemukan indikasi perbuatan melawan hukum yang melibatkan secara langsung maupun tidak langsung pihak CCL di bank CIC. Indikasi perbuatan melawan hukum itu adalah penerbitan Surat-Surat Berharga (SSB) oleh Bank CIC senilai US \$ 200 Juta yang ditempatkan sebagai modal disetor ke bank CIC. Ditambah lagi adanya dana fiktif sebesar US \$ 25 juta yang ada di kas bank CIC. BI menerjunkan Tim Unit Khusus Investigasi Perbankan (UKIP) untuk melakukan penyelidikan. Ketika proses penyelidikan sedang berlangsung, CCL mengajukan permohonan kepada BI untuk melakukan merger ketiga bank yang dikuasainya. Pada tanggal 19 Juni 2002 Dewan Gubernur mengadakan pertemuan yang membahas belum dapat dilaksanakannya keputusan Rapat Dewan Gubernur sebelumnya yang memberi persetujuan proses akuisisi Bank Pikko dan Bank Danpac karena alasan adanya indikasi perbuatan melawan hukum oleh pihak CCL. Namun setelah mempertimbangkan berbagai aspek kelebihan dan kekurangannya, maka pada tanggal 5 Juli 2002, BI mengeluarkan surat persetujuan atas rencana CCL mengakuisisi Bank Pikko dan Bank Danpac. Persetujuan BI tersebut dengan catatan, bila dikemudian hari dari hasil pemeriksaan diketahui adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan CCL maka, maka BI akan membatalkan proses akuisisi dan meminta dalam 12 (dua belas) bulan agar CCL melepaskan semua saham di bank-bank yang dikuasainya (Bank CIC, Bank Pikko dan Bank Danpac). Persetujuan BI

tersebut secara lengkap tertuang pada surat BI bernomor 4/54/DPG/DPIP tanggal 5 Juli 2001. Surat tersebut memperlihatkan sikap BI yang hati-hati ketika memberikan persetujuan. Pada tanggal 5 November 2004 CCL mengajukan permohonan merger terhadap Bank Pikko dan Bank Danpac kedalam PT Bank CIC. Berdasarkan PP No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank maka Usulan Rencana Merger Wajib mendapat persetujuan komisaris, yang diantaranya memuat hal-hal yang perlu diketahui pemegang saham masing-masing bank antara lain. Neraca proforma bank hasil merger sesuai dengan standar akuntansi keuangan, serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian serta masa depan yang Bank yang dapat diperoleh dari Merger berdasarkan hasil penilaian ahli yang Independent. Hasil finansial *due dilligence Kantor Akuntan Publik (KAP). Dedi Mulyadi & Rekan, proyeksi gambaran pasca merger dua tahun ke muka* total aktiva meningkat 38,53 %, dana pihak ketiga melonjak 54,25%, posisi CAR di atas 8,69%. Meski posisi CAR sudah baik, BI tetap meminta tambahan modal setidaknya Rp 60 miliar paling telat disetor pada bulan November 2004 agar posisi CAR menjadi 11,66 %.³⁵¹

Atas permintaan BI agar CCL menambah modal, maka pihak CCL menyatakan ada calon investor yang bersedia menyetor dana sebesar US \$ 9 juta. Selain itu ada calon mitra investor lokal CCL yang menempatkan dana dalam wujud deposito sebesar Rp 20 miliar. Pada tanggal 6 Desember 2004,

³⁵¹ *Ibid.*, hlm. 41-42.

Gubernur BI mengeluarkan surat nomor 6/7/KEP.GBI/2004, yang isinya rekomendasi merger Bank Pikko dan Bank Danpac kedalam Bank CIC.³⁵²

c. Bank Century Setelah Merger

Namun dengan berjalannya waktu perkembangan kinerja bank hasil merger ternyata masih dibayangi persoalan di masa lalu. Pokok persoalan tersebut adalah penerbitan Surat-Surat berharga (SSB), *Medium Term Note*/MTN Dresdner Bank senilai US \$ 127 juta oleh Bank CIC yang diperkirakan mengalami masalah di kemudian hari, posisi SSB ini tidak memiliki rating. BI merujuk rekomendasi Komite Evaluasi Perbankan (KEP) di Bali tanggal 3-4 Juli 2003, yang menyatakan surat utang berharga MTN tidak digolongkan macet sepanjang belum jatuh tempo. Bila MTN jatuh tempo dan tidak terbayarkan maka langsung dianggap macet. Berdasarkan rekomendasi KEP tersebut, BI menghitung kebutuhan modal untuk mencapai CAR 8% hanya Rp.71 miliar. Jika memperhitungkan potensi macet SSB MTN yang mempunyai potensi macet, maka sedianya BI akan meminta CCL menambah modal Rp 300 miliar hingga Rp.400 miliar. Dengan tambahan dana segar ini memungkinkan pihak bank memenuhi kewajiban terhadap MTN yang jatuh tempo tanpa mengganggu dan mengurangi modal yang ada dan dapat memukul CAR hingga di bawah 8%.

Bank hasil merger yang diberi nama Bank Century ditempatkan oleh BI pada status pengawasan intensif setelah pada ada rentang waktu tahun 2005 hingga Oktober 2007 permintaan tambahan modal tidak sepenuhnya ditaati

³⁵² *Ibid.*, hlm. 44.

oleh CCL. Penyebabnya adalah gangguan SSB valuta asing yang berkategori *non investment rating* yang diperkirakan mengalami kemacetan, ditambah dengan NPL yang berada di atas 5%. BI memerintahkan kepada manajemen Bank Century agar SSB tersebut segera dijual agar tidak mengganggu permodalan bank (aktiva bank), namun ternyata Bank Century mengalami kesulitan menjual SSB tersebut.

Penyelesaian SSB valas senilai US \$ 203 juta dilakukan oleh pemegang saham pengendali (PSP) Bank Century dengan cara mengajukan permohonan ke BI dalam bentuk *cash collateral (asset manajemen agreement/AMA)* dalam waktu tiga tahun yaitu dari Februari 2006 hingga Februari 2009. AMA tersebut mendapat jaminan dana tunai dari salah satu PSP Bank Century yaitu Hesham Al Warrag senilai US \$ 220 juta yang berada di Dresdner Bank di Swiss. BI meminta agar seluruh SSB sudah terjual selama pemberlakuan AMA. BI menyarankan saat memasuki triwulan IV tahun 2007 agar PSP dan manajemen Bank Century mencari calon investor untuk menambah modal agar dapat menyetatkan dan menyelamatkan Bank Century. Beberapa calon investor yang menyatakan minatnya adalah Kuwait Finance House, Korean Shinhan Bank, Hana financial Group, HSBC dan Noor Islamic Bank.³⁵³

Pasar keuangan dunia mengalami krisis yang diakibatkan Krisis gagal bayar *sub-prime mortgage* pada bulan Juli 2008. Pihak Hana financial group yang berasal dari Korea Selatan, yang sudah menandatangani *letter of intent* dengan PSP Bank Century akhirnya terpaksa membatalkan rencana akuisisi

³⁵³ *Ibid.*, hlm. 215.

Bank Century. Pembatalan tersebut karena otoritas moneter Korea Selatan melarang perbankan di Korea Selatan melakukan ekspansi di luar negeri.

Mulai dari tahun 2005-2007, hasil pemeriksaan BI menemukan adanya pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dalam kegiatan Bank Century namun tidak diambil tindakan tegas. Terhadap pelanggaran posisi devisa neto (PDN) seharusnya dikenakan denda sebesar Rp 22 (dua puluh dua) miliar, namun BI memberikan keringanan dengan hanya membayar 50 % nya atau sebesar Rp 11 (sebelas) miliar. Sesuai dengan ketentuan, seharusnya BI telah menetapkan Bank Century pada status Bank Dalam Pengawasan Khusus, yaitu sejak 31 Oktober 2005 (setelah hasil pemerikssan BI atas Bank Century dipublikasikan). Namun atas usul Direktur Pengawasan Bank dan disetujui oleh Deputy Gubernur, Bank Century hanya dikenai status bank dalam pengawasan intensif. Terhadap pembiaran ini, terjadi penundaan penetapan status Bank Dalam Pengawasan Khusus terhadap Bank Century selama kurang lebih 3 (tiga) tahun.³⁵⁴

Kondisi likuiditas Bank Century semakin memburuk akibat penarikan dana oleh deposan secara terus-menerus, antara lain penarikan dana oleh BUMN. Posisi CAR pada tanggal 30 September 2008 menjadi sebesar 2,35%. BI menetapkan status Bank Century dalam pengawasan khusus pada tanggal 6 November 2008.

³⁵⁴ Asep Suherman, *Peranan Dan Tanggung Jawab Hukum Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Menyelesaikan Dan Menangani Bank Gagal (FailBank): Studi Kasus Bank Century*, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011, hlm. 152.

Tanggal 13 sampai dengan 20 November 2008 merupakan tanggal menentukan dalam pengambilan keputusan pencegahan krisis melalui penyelamatan Bank Century. Tanggal 19 november 2008 dilakukan Rapat Koordinasi Kementerian Keuangan dengan BI. BI mempresentasikan kembali kondisi perbankan yang mengalami tekanan likuiditas dan kepercayaan yang menurun. BI juga menyampaikan Analisis Risiko Sistemik Perbankan Sistem Perbankan Indonesia. Tanggal 20 November 2008 kondisi likuiditas bank semakin memburuk dalam waktu singkat (*rush*), CAR Bank posisi 31 Oktober 2008 di bawah 2% (negatif 3,53%). Secara makro kondisi perbankan Indonesia mengalami krisis kepercayaan ditandai dengan pemindahan dana nasabah dari bank-bank kecil ke bank yang lebih besar (*flight to quality*). Bank Century termasuk yang terkena dampak terhadap penurunan krisis kepercayaan sehingga mengalami permasalahan likuiditas dan solvabilitas yang selanjutnya diusulkan sebagai bank gagal berdampak sistemik walaupun belum melampaui jangka waktu pengawasan khusus yaitu 6 (enam) bulan karena kondisi bank menurun secara cepat. Pada jangka waktu tanggal 13 November sampai dengan 20 November 2008, kewenangan penanganan Bank Century masih ada pada Bank Indonesia.

Pada Rapat Dewan Gubernur BI tanggal 20 November mulai pukul 22.00 WIB ditetapkan Bank Century sebagai bank gagal yang ditenggarai berdampak sistemik. Melalui surat Gubernur Bank Indonesia nomor 10/2/GBI/DPNP/Rahasia tanggal 20 November 2008 tentang pembahasan tindak lanjut penanganan Bank Century, menyampaikan informasi mengenai

perkembangan kondisi Bank Century dan meminta KSSK untuk mengadakan rapat pada malam hari ini juga karena pada keesokan harinya (tanggal 21 November 2008), Bank Indonesia memastikan bahwa Bank Century akan mengalami kalah kliring dan *default* yang dapat mengancam seluruh sistem pembayaran dan stabilitas perbankan nasional. Pada pukul 00.11 WIB setelah syarat-syarat untuk melaksanakan rapat KSSK terpenuhi, rapat dimulai dengan mendengar penjelasan dari BI mengenai keputusan Dewan Gubernur Bank Indonesia bahwa Bank Century sebagai Bank gagal yang ditenggarai berdampak sistemik, KSSK meminta pendapat dan pandangan dari beberapa pejabat kementerian keuangan, Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan, Bank Mandiri dan ketua UKP3R yang diundang dalam rapat konsultasi KSSK rapat berlangsung sampai dengan pukul jam 04. 25 WIB.³⁵⁵

Pada pukul jam 04.30 sampai dengan 05.30, diselenggarakan rapat kedua dengan pengambilan keputusan KSSK. Rapat ini dihadiri oleh Menteri Keuangan selaku ketua KSSK dan Gubernur BI selaku anggota KSSK. Dalam rapat tersebut, berdasarkan rekomendasi yang disampaikan BI pada rapat KSSK, tanggal 21 November, KSSK menetapkan Bank Century sebagai Bank Gagal yang berdampak sistemik melalui keputusan KSSK nomor 04/KSSK.03/2018 dan meminta LPS untuk melakukan penanganan sesuai dengan Undang-Undang LPS. Pukul 5.30 sampai dengan 06.15 WIB, Komite Koordinasi (KK) melaksanakan rapat KK dan melalui keputusan Nomor

³⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 235.

01/KK.01/2008 menyerahkan penanganan Bank Century yang merupakan Bank Gagal yang berdampak sistemik kepada LPS.

Terdapat tiga pertimbangan dalam penetapan Bank Century sebagai Bank Gagal berpotensi sistemik sehingga perlu diselamatkan, yaitu: kegagalan bank dapat menambah ketidakpastian pada pasar domestik yang dapat berakibat fatal pada psikologis pasar yang sedang sensitif, apabila Bank Century ditutup, dikhawatirkan akan terjadi *rush* pada bank yang selevel sehingga akan mengganggu kelancaran sistem pembayaran, penutupan Bank Century akan menimbulkan sentimen negatif di pasar keuangan, terutama dalam kondisi pasar yang sangat rentan.³⁵⁶

KSSK dan Komite Koordinasi menyerahkan pelaksanaan penanganan Bank Century sepenuhnya kepada LPS dengan menggunakan landasan hukum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang LPS. Berdasarkan undang-undang tersebut, LPS mengambil alih segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk RUPS dan selanjutnya LPS melakukan berbagai upaya penanganan PT Bank Century Tbk antara lain:³⁵⁷

- 1) Mengganti seluruh direksi dan komisaris PT Bank Century;
- 2) Melakukan Penyertaan Modal Sementara pada PT Bank Century Tbk;
- 3) Melakukan sosialisasi kepada masyarakat bahwa pemerintah melalui LPS telah melakukan penyelamatan terhadap PT. Bank Century Tbk agar masyarakat tidak panik sehingga stabilitas Sistem perbankan dapat dipelihara;
- 4) Menghimbau para nasabah dan kreditur untuk tetap menempatkan dananya pada PT Bank Century Tbk;
- 5) Meminta pengurus PT Bank Century Tbk melakukan tindakan penyelamatan terhadap bank tersebut, termasuk membentuk Tim Penyelamatan Aset;
- 6) Memantau likuiditas harian PT Bank Century Tbk;

³⁵⁶ Nugroho agung Wijoyo, *Op. Cit.*, hlm. 21.

³⁵⁷ Arief Wibisono, *Op. Cit.*, hlm. 238.

- 7) Meminta Kantor Akuntan Publik untuk melakukan audit laporan keuangan posisi per tanggal 20 November 2008;
- 8) Melakukan koordinasi dengan instansi terkait untuk memproses secara hukum eks Direksi dan Pemegang Saham PT Bank Century Tbk;
- 9) Bersama dengan berbagai lembaga terkait membentuk Tim Penanganan Bersama yang bertugas untuk mengupayakan pengembalian aset Bank Century baik yang di luar negeri maupun di dalam negeri.\

Pada tanggal 23 November 2008, BI menyampaikan kondisi keuangan PT Bank Century Tbk per 20 November 2008 kepada LPS yaitu sebagai berikut:

- 1) KPMM negatif 35,92%
- 2) Kebutuhan dana menaikkan rasio KPMM menjadi 8%: Rp 2,655 triliun.

Dengan pertimbangan kondisi keuangan PT Bank Century Tbk, LPS mengeluarkan biaya penanganan sebesar Rp. 2,776 triliun, yaitu untuk meningkatkan rasio KPMM PT Bank Century Tbk menjadi 10%, sesuai dengan peraturan LPS nomor 5/PLPS/2006 tentang Penanganan Bank Gagal yang Berdampak Sistemik. Walaupun telah dikeluarkan biaya penanganan sebesar Rp. 2,776 triliun, penarikan dana nasabah (*bank run*) masih tetap terjadi. LPS mengeluarkan tambahan biaya penanganan PT Bank Century Tbk sebesar Rp. 2, 201 triliun sehingga seluruh biaya penanganan sebesar Rp.4,977 triliun. Berdasarkan surat Deputi Gubernur Bank Indonesia nomor 11/3/DPG/DPBI/Rahasia tanggal 27 Januari 2009, CAR (risiko kredit) PT Bank Century Tbk posisi 31 Desember 2008 adalah negatif 19,21% sehingga walaupun LPS telah menyetor biaya penanganan sebesar Rp.4,977 triliun masih dibutuhkan tambahan sebesar Rp.1,155 triliun. Sehingga jumlah biaya penanganan yang telah disetor LPS sebesar Rp.6,132 triliun. Berdasarkan

assesment dari BI atas hasil audit Kantor Akuntan Publik, Bank Century Tbk masih membutuhkan tambahan modal sebesar Rp.630,222 miliar agar CAR PT Bank Century Tbk mencapai 8% sehingga jumlah biaya penanganan yang telah disahkan oleh DPR menjadi sebesar Rp. 6,772 triliun. LPS menetapkan biaya penanganan Bank Century yang merupakan Penyertaan Modal Sementara (PMS).

Terhadap penyaluran dana ini, dan munculnya data kebutuhan PMS tambahan yang sangat besar terhadap Bank Century dapat disampaikan bahwa BI tidak memberikan informasi mengenai risiko penurunan CAR yang disebabkan oleh penurunan kualitas aset yang seharusnya diketahui lebih awal oleh BI. Hal ini disebabkan oleh adanya beberapa hal:³⁵⁸

1. Dugaan rekayasa akuntansi yang selama ini dilakukan oleh Bank Century dengan tidak menerapkan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP).
2. Dugaan adanya *Letter of Credit* (LC) dan kredit fiktif.
3. Dugaan penyimpangan lainnya yang dilakukan oleh pemilik / pengurus Bank Century sebelum diambil alih oleh LPS.

Pada UU Perbankan, Bab VII tentang ketentuan pidana dan sanksi administratif, maka dugaan –dugaan di atas termasuk sebagai tindak pidana perbankan. Misalnya dugaan *Letter of Credit* fiktif termasuk sebagai tindak pidana perbankan sesuai yang dinyatakan oleh Pasal 49 ayat (1) huruf e, yaitu membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam

³⁵⁸ Asep Suherman, *Op. Cit.*, hlm. 162.

pembukuan atau dalam laporan maupun dalam dokumen atau dalam laporan kegiatan usaha , laporan transaksi atau rekening suatu bank.

Kasus Bank Century masih merupakan misteri yang belum terungkap kebenarannya . Apabila kasus Bank Century hanya diajukan sebagai tindak pidana perbankan , maka Bank Century tidak dapat dipidana sebagai telah melakukan tindak pidana korporasi karena UU Perbankan yaitu UU Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana telah diubah oleh UU Nomor 10 tahun 1998 tidak mengenal konsep pertanggung jawaban pidana korporasi.³⁵⁹

Mantan Wakil Presiden, Jusuf Kalla mengatakan bahwa ia tidak setuju dengan pemberian *bail out* kepada Bank Century yang kemudian nilainya mencapai 6,77 triliun. Ia juga tidak percaya terhadap akibat dampak sistemik pada bank yang gagal tersebut. Disebutkan bahwa mantan Wakil Presiden tersebut pada 20 November 2008 yaitu sehari sebelum diputuskannya pengucuran dana *bail out* kepada Bank Century memimpin rapat kabinet bidang perekonomian yang menghasilkan kesimpulan bahwa kondisi ekonomi masih bagus. Selain itu, terdapat pendapat termasuk dari Jusuf Kalla yang menganggap dengan telah ditetapkannya jumlah simpanan nasabah yang dijamin sampai dengan Rp 2 miliar rupiah untuk setiap nasabah penyimpan dari setiap bank cukup memberi jaminan tidak akan terjadi dampak sistemik dalam

³⁵⁹Sutan Remy Sjahdeini, *Ajaran Pidanaan : Tindak Pidana Korporasi & Seluk Beluknya* ,Kencana, Jakarta, 2017, hlm 136. Menurut Sutan Remy Sjahdeini, tindak pidana korporasi adalah tindak pidana, baik komisi maupun omisi , yang dilakukan dengan sengaja dan bersifat melawan hukum oleh personel pengendali korporasi atau diperintahkan dengan sengaja olehnya untuk dilkakukan oleh orang lain , sepanjang tindak pidana tersebut dilakukan dalam batas tugas , kewajiban , dan wewenang dari jabatan personel pengendali korporasi yang bersangkutan dan sesuai dengan maksud dan tujuan korporasi sebagaimana ditentukan dalam Anggaran Dasar korporasi serta bertujuan untuk memperoleh manfaat bagi korporasi , baik berupa manfaat finansial maupun non finansial.

hal suatu bank mengalami kegagalan. Mengenai hal ini, mengingat negara-negara tetangga termasuk Australia dan Selandia baru telah menetapkan jaminan penuh atau *blanket guarantee*, hal ini tetap belum memadai karena dapat memicu *capital flight* dan *bank run*.³⁶⁰

Pada waktu itu terdapat sekitar 23 bank lain yang berada dalam kondisi sulit. Dari ke 23 bank itu, 5 diantaranya adalah Bank Pembangunan Daerah BPD dengan dana pihak ketiga sebesar Rp 30 triliun dan yang layak dibayar apabila ditutup mencapai sebesar Rp 15 triliun. Apabila ditambahkan dengan Bank Century Tbk maka setidaknya dana pihak ketiga (DPK) yang harus dibayar LPS sekitar Rp 18 triliun, sehingga asset LPS yang ada sekitar Rp 18 triliun akan habis. Asumsi pemerintah pada saat itu yang sangat mengkhawatirkan kesulitan yang sama akan merembet ke bank-bank yang satu kelas dengan PT Bank Century Tbk dan jumlahnya sekitar 18 bank, bisa-bisa saja benar tetapi bisa juga salah. Menurut pihak yang tidak setuju penyelamatan Bank Century persoalannya adalah pemerintah mengasumsikan bahwa karakteristik nasabah PT Bank Century dengan nasabah bank lainnya adalah sama. Nasabah-nasabah besar yang terjerat di PT Bank Century Tbk pada umumnya memiliki hubungan personal dengan manajemen dan pemilik bank tersebut. Kemungkinan bahwa keadaan di bank lain terutama bank-bank besar-besara belum tentu seperti hal itu. Menurut pihak yang tidak setuju dengan penyelamatan Bank Century, pertanyaan yang timbul dalam benak masyarakat adalah untuk kepentingan para deposan kakap yang uangnya tertanam sampai triliunan rupiah

³⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 244.

di bank dimaksud. Mereka merupakan kelompok kecil yang bisa dihitung dengan jari, tapi memiliki *bargaining* yang kuat terhadap berbagai pihak.³⁶¹

Menurut KSSK, suatu kebijakan dinilai akuntabel apabila telah memenuhi tiga asas, sebagai berikut:³⁶²

- 1) Asas kesesuaian aturan perundang-undangan
Menurut KSSK, proses sudah dijalankan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh UU. Seluruh ketentuan telah dilaksanakan yaitu Bank Indonesia berdasarkan Pasal 29 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 serta Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 7/3 8/PBI/2005 tahun 2005 tentang Perubahan atas PBI Nomor 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank, telah menetapkan Bank Century sebagai Bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik. Sesuai dengan Pasal 18 Perpu Nomor 4 tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perpu JPSK), BI melalui surat Gubernur Bank Indonesia Nomor 10/2/GBI/DPNP/Rahasia tanggal 20 November 2008 tentang pembahasan tindak lanjut penanganan Bank Century menyampaikan informasi mengenai perkembangan kondisi Bank Century dan meminta KSSK untuk mengadakan rapat pada hari itu juga. Pada rapat tersebut KSSK menyampaikan:
 - a) Kondisi terakhir Bank Century
 - b) Analisa dampak sistemik terhadap kegagalan Bank Century
 - c) Tindak lanjut penanganan Bank Bank Century:
 - d) Bank Indonesia menetapkan Bank Century sebagai Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik (Keputusan Rapat Dewan Gubernur tanggal 20 November 2008).
 - e) Bank Indonesia mengusulkan penyelamatan Bank Century oleh LPS sesuai Pasal 18 Perpu JPSK.
- 2) Asas kewenangan yang sah dari Komite Koordinasi guna memperlancar tugas Komite koordinasi (KK) melalui keputusan bersama Nomor 299/KMK.05/2015; Nomor 7/100/KEP.GBI/2005; Nomor 019/DK-LPS/XII/2005) yang kemudian diperbaharui dengan keputusan Bersama (Nomor 299/KMK.010/2017); Nomor 9/27/KEP.GBI/2007; Nomor 15/DK-LPS/VI/2017 tanggal 29 Juni 2007 dibentuk Forum Stabilitas Sistem Keuangan (FSSK) yang antara lain mempunyai fungsi menunjang

³⁶¹ Isu yang beredar saat itu bahwa ada 23 (dua puluh tiga) bank kecil lain yang akan di *rush* hingga bangkrut bila Bank Century tidak di *bail out*, dan siapa yang bisa mencegah persepsi nasabah bank untuk tidak membayangkan terjadinya krisis perbankan seperti yang telah terjadi tahun 1997/1998. Harus disadari sepenuhnya bahwa persepsi pasar tidak selalu akurat karena sangat tergantung pada ketersediaan kelengkapan data bank yang dipublikasikan serta nasabah bank pada umumnya kurang mempunyai kemampuan yang memadai dalam menilai kondisi dan kinerja bank. Lebih lanjut dapat dilihat pada Nugroho Agung Wijoyo, *Op. Cit.*, hlm. 22-23.

³⁶² Arief Wibisono, *Op. Cit.*, hlm. 256-258.

pelaksanaan tugas KK dalam rangka pengambilan keputusan terhadap Bank Bermasalah yang ditengarai berdampak sistemik. FKSSK telah aktif melaksanakan tugas yang diamanatkan KK selama periode 2007 sampai dengan 2008. Hal ini menunjukkan bahwa KK telah beroperasi secara efektif sebelum penanganan Bank Century.

3) Asas tujuan yang bermanfaat dan bertanggung jawab.

Dalam hubungan dengan penanganan permasalahan Bank Century KSSK mempertimbangkan dampak berantai yang mungkin akan terjadi (*contagion effect*) efek yang berpotensi mengganggu stabilitas sistem keuangan. Untuk itu, dalam rangka menetapkan kebijakan yang akan diambil, KSSK mempertimbangkan berbagai hal yang mencakup kondisi perekonomian, nasional, regional dan perekonomian global yang pada saat itu sedang dalam kondisi krisis berikut dampak psikologinya.

Berdasarkan uraian kasus Bank Century di atas, maka kewenangan LPS menangani kasus Bank Century pada saat LPS baru berjalan 4 tahun yang dapat dikatakan relatif baru. Istilah kewenangan sering disamakan dengan istilah wewenang. Dalam konsep hukum tata negara, wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan dalam administrasi Belanda, wewenang menjadi bagian dan awal dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi adalah *bestuursbevoegdheid* atau atau wewenang pemerintah.³⁶³

Ditinjau dari Teori Sistem Hukum, menurut penulis kasus Bank Century telah memperlihatkan budaya hukum yang belum terbentuk dengan baik karena pemegang saham telah menempatkan Surat- Surat Berharga yang tidak berkualitas pada Bank Century dan lalai dalam mencukupkan modal sebagaimana yang diminta oleh BI dan dugaan reakayasa laporan akuntansi.

³⁶³ Philipus M. Hardjon dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis tidak diterbitkan, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2007, hlm. 31.

Penetapan status Bank Century yang seharusnya sudah ditetapkan dalam pengawasan khusus tapi BI menunda - nunda penetapan tersebut, sehingga LPS belum bisa melakukan penanganan. Prilaku, pola sikap tindak tersebut sangat membahayakan kedudukan bank dan dapat menyebabkan kegagalan bank. Menurut Soerjono Soekanto, mengenai budaya hukum, Friedman tidak merumuskan suatu definisi, akan tetapi hanya mengacu pada bagian - bagian kebudayaan umum. Bagian-bagian tersebut adalah misalnya adat istiadat, pendapat- pendapat umum, pola sikap tindak, pola berfikir, dan seterusnya, yang mungkin berproses ke arah hukum atau menjauhi hukum. Budaya hukum menunjuk pada 2 hal yakni, adat- istiadat secara organis berkaitan dengan kebudayaan secara menyeluruh dan unsur sikap sosial dan nilai. Oleh karena itu sebenarnya Friedman lebih banyak memberikan tekanan pada fungsi budaya hukum.³⁶⁴

3. Pasca Berlakunya UU PPKSK.

Dalam pembahasan RUU Jaring Pengaman Sistem Keuangan dengan DPR RI 2004-2009 dan PERBANAS, Asman Abnur selaku ketua rapat mengingatkan kembali bahwa saat Rapat Paripurna tanggal 18 Desember 2008 telah memutuskan untuk menerima Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2008 tentang Bank Indonesia dan Perpu Nomor 3 Tahun 2008 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menjadi Undang-Undang. Sedangkan Perpu nomor 4 tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) belum diterima

³⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Disiplin Hukum Dan Disiplin Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 166.

oleh DPR-RI untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang. Alasan penolakannya berkaitan dengan antara lain adanya pasal dalam Perpu nomor 4 tersebut tentang hak imunitas pengambil kebijakan, kurang tegasnya soal hak budget DPR, persoalan tentang siapa yang berhak menyatakan perekonomian berada pada kondisi krisis, adanya alternatif penanganan krisis melalui pengoptimalan peran LPS, adanya Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang dikhawatirkan bisa berfungsi seperti Dewan Moneter pada masa lalu dan adanya potensi konflik antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia³⁶⁵

PERBANAS menyambut baik RUU JPSK. Pada RUU ini pengertian sistemik bukan hanya bank yang dalam keadaan normal dianggap sistemik tetap juga bank kecil yang meskipun dalam keadaan normal tidak sistemik, di dalam keadaan krisis ataupun menjelang krisis bisa berdampak sistemik. PERBANAS juga mendukung bahwa RUU ini akan memberikan suatu kepastian protokol tentang bagaimana seharusnya penanganan apabila terjadi bank gagal, apabila terjadi krisis atau bila akan krisis.

Pada Rapat Kerja Komisi XI DPR-RI dengan Menteri Keuangan, Menteri Hukum Dan Hak Azazzi Manusia dan Gubernur Bank Indonesia, Sri Mulyani selaku Menteri Keuangan mengatakan RUU JPSK disusun dengan tujuan: ³⁶⁶

- a. Menghindari ketidakjelasan kerangka hukum dalam pengambilan keputusan terutama dalam suasana krisis sistemik.
- b. Menghindari penanganan yang bersifat adhoc dan lambat.
- c. Meningkatkan kepercayaan dan persepsi masyarakat akan kesiapan otoritas dalam menghadapi krisis keuangan; dan
- d. Meminimalkan biaya penanganan krisis.

³⁶⁵ Rapat Dengar Pendapat Umum Pembahasan RUU Jaring Pengaman Sistem Keuangan di Komisi IX DPR – RI 2004-2009 dengan PERBANAS.

³⁶⁶ Rapat Kerja Pembahasan RUU JPSK antara Komisi XI DPR- RI 2004-2009 dengan Menteri Keuangan, Menteri Hukum Dan Hak Azazi Manusia dan Gubernur Bank Indonesia.

Selanjutnya Sri Mulyani menyampaikan, berdasarkan penanganan krisis pada tahun 1998, telah memberi pelajaran tentang pentingnya landasan hukum yang kuat yang mengatur mekanisme pengamanan sistem keuangan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis berdasarkan pengalaman tersebut. Filosofi penyusunan RUU JPSK adalah agar pencegahan dan penanganan krisis dapat dilakukan dengan 4 (empat) prinsip, yaitu:

1. Prinsip kecepatan pengambilan keputusan.

Keputusan penanganan terhadap permasalahan bank harus dilakukan sesegera mungkin, paling tidak ketika terjadi indikasi bahwa hal tersebut dapat menjadi awal pemicu dampak sistemik terhadap seluruh sistem keuangan. Tindakan cepat serta *signalling* yang jelas dan kepemimpinan yang didefinisikan secara baik dan jelas akan memberikan dampak yang positif untuk menjaga dan memulihkan kepercayaan publik.

2. Prinsip transparansi dan kredibilitas dari keputusan.

Menjaga integritas dan kepercayaan publik dalam penanganan krisis menjadi faktor yang sangat penting dan menentukan untuk berhasilnya pemulihan kepercayaan terhadap sistem keuangan nasional. Untuk itu diperlukan adanya proses yang menjamin bahwa pelaksanaan pencegahan krisis dilakukan secara transparan dan akuntabel serta dilakukan oleh lembaga yang kompeten. Dengan demikian diperlukan data dan informasi yang handal atau *reliable*, staf yang berkualitas, koordinasi institusional yang erat serta komunikasi publik yang baik

3. Prinsip kepastian hukum.

Keputusan yang diambil dalam rangka mencegah dan menangani krisis oleh otoritas fiskal dan otoritas moneter merupakan keputusan yang sah dan mengikat, sehingga dapat memberikan kepastian hukum.

4. Prinsip akuntabilitas penggunaan dana publik.

Dalam mencegah dan menangani krisis yang memerlukan dukungan pendanaan APBN, mekanismenya dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap mempertimbangkan kecepatan pengambilan keputusan.

Penyusunan RUU JPSK telah diamanatkan pada Pasal 11 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang nomor 3 tahun 2004. Menurut Undang-Undang tersebut, Undang-Undang JPSK ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004. Pada Undang-Undang BI ini pada intinya diamanatkan agar ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan yang berdampak sistemik serta pemberian fasilitas pembiayaan darurat dan sumber pendanaan yang berasal dari APBN diatur dalam Undang-Undang tersendiri. Pada penjelasan umum Undang-Undang nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang BI disebutkan mekanisme pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah merupakan bagian dari konsep *Financial Safety Net* yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri.

Secara garis besar menurut Sri Mulyani JPSK terdiri dari 5 (lima) komponen utama yaitu:

1. Adanya mekanisme *lender of the last resort* yang dapat berfungsi dengan baik dan efektif dalam kondisi berpotensi krisis dan kondisi kritis.
2. Adanya mekanisme pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) yang dapat berfungsi dengan baik dan efektif dalam kondisi berpotensi krisis dan kondisi kritis.
3. Adanya sistem penjaminan diharapkan akan mengurangi biaya sosial bank yang mengalami kebangkrutan dan selanjutnya mengurangi kemungkinan penggunaan *lender of the last resort*. Keberadaan sistem penjaminan simpanan ini memungkinkan pengambil keputusan dapat melakukan penutupan bank tanpa menimbulkan kekhawatiran nasabah.
4. Adanya regulasi tentang permodalan sehingga mengurangi potensi bank gagal dan mengurangi biaya intervensi melalui *lender of the last resort*, dan
5. Adanya prosedur untuk melakukan penyelamatan atau *bail out* atau likuidasi bank atau lembaga keuangan bukan bank sehingga lembaga keuangan yang bermasalah dapat ditangani dengan cepat dan tepat.

JPSK ditujukan untuk mengatur mekanisme koordinasi yang efisien dan efektif diantara berbagai lembaga yang bertanggung jawab dalam menjaga stabilitas sistem keuangan nasional. Dengan dilakukannya pengaturan mengenai JPSK, maka:

1. Terdapat landasan hukum yang kuat dalam melaksanakan tindakan pencegahan dan penanganan krisis.
2. Adanya transparansi dan akuntabilitas dalam mekanisme pengambilan keputusan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis.

3. Terdapatnya mekanisme koordinasi diantara lembaga terkait dalam menghadapi gangguan yang berpotensi mengancam stabilitas sistem keuangan nasional tanpa mengurangi independensi masing-masing otoritas.
4. Penanganan permasalahan lembaga keuangan yang berdampak sistemik dapat dilakukan secara tuntas, dan
5. Terdapat sumber pendanaan yang jelas untuk tindakan pencegahan dan penanganan krisis dengan berpedoman pada hak budget Dewan Perwakilan Rakyat.

JPSK merupakan terjemahan dari *financial safety net*, suatu kerangka kerja koordinasi, kerjasama, dan tukar menukar informasi, serta pembagian pembagian tugas dan tanggung jawab antar otoritas dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan. Dalam pembahasan dengan DPR, RUU tersebut kemudian disepakati diubah namanya menjadi RUU Pencegahan Dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (RUU PPKSK), untuk lebih menonjolkan substansi dan tujuan RUU tersebut sebagai payung hukum dalam pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan.³⁶⁷

Pembahasan yang intensif di DPR-RI pada tahun 2015 akhirnya menghasilkan Undang-Undang PPKSK, menggantikan rencana semula yaitu Undang-Undang JPSK. Ketika dibahas di DPR-RI, maka DPR-RI berpendapat jika terjadi krisis maka restrukturisasi dilakukan oleh LPS. Karena jika dibentuk lembaga baru, maka membutuhkan biaya besar, sedangkan LPS sudah terbentuk dan sudah berpengalaman, namun restrukturisasi akan dilakukan pada Program

³⁶⁷ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 29.

Restrukturisasi Perbankan (PRP). PRP merupakan badan yang terpisah namun diadministrasikan di bawah LPS. Bentuk PRP tidak diamanatkan oleh UU LPS, kajian dan penyusunan PRP masih dilakukan oleh LPS.³⁶⁸

Pada penjelasan umum Undang-Undang PPKSK dikatakan Undang-Undang ini melengkapi peraturan perUndang-Undangan yang telah ada untuk pencegahan dan penanganan krisis sistim keuangan, terutama untuk permasalahan yang tidak dapat ditangani oleh lembaga secara sendiri-sendiri sesuai dengan wewenang yang dimilikinya. Titik berat Undang-Undang PPKSK terletak pada pencegahan dan penanganan permasalahan bank sistemik sebagai bagian penting dari sistem keuangan. Meskipun demikian pemantauan, pemeliharaan dan penanganan permasalahan sistem keuangan dilakukan juga terhadap bidang fiskal, moneter, lembaga jasa keuangan, pasar keuangan, dan infrastruktur keuangan, termasuk sistem pembayaran.

Terdapat 2 (dua) pertimbangan utama dalam pemantauan, pemeliharaan, dan penanganan permasalahan sistem keuangan bidang fiskal, moneter, lembaga jasa keuangan, pasar keuangan, infrastruktur keuangan dan sistem pembayaran:

Pada Pasal 38 UU PPKSK dijelaskan:

1. Dalam kondisi krisis sistem keuangan dan terjadi permasalahan sektor perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Komisi Stabilitas Sistem Keuangan merekomendasikan kepada Presiden untuk memutuskan penyelenggaraan Program Restrukturisasi Perbankan.
2. Rekomendasi penyelenggaraan Program Restrukturisasi Perbankan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan bagian dari rekomendasi yang disampaikan Komite Stabilitas Sistem Keuangan.
3. Program Restrukturisasi Perbankan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diselenggarakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan.

³⁶⁸ Wawancara dengan Ibu Fanny Parinussu, Kepala Divisi Restrukturisasi Bank pada LPS, tanggal 2 Agustus 2018.

Komite Stabilitas Sistem Keuangan sebagaimana dinyatakan pada Pasal 4 Ayat (3) beranggotakan Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Ketua Dewan komisioner OJK dan Ketua Dewan Komisioner LPS. Masing – masing dari Menteri Keuangan, Gubernur BI, dan Ketua Dewan Komisioner OJK mempunyai hak suara, sedangkan Ketua Dewan Komisioner LPS tidak mempunyai hak suara. Menteri Keuangan ditetapkan sebagai Koordinator. Penetapan Menteri Keuangan sebagai koordinator atau Ketua menurut Sri Mulyani pada saat pembahasan RUU JPSK di DPR-RI didasarkan pada pertimbangan bahwa berdasarkan Undang - Undang tentang Keuangan Negara khususnya Pasal 6 dan Pasal 8 serta Undang-Undang Perbendaharaan Negara khususnya Pasal 7, Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal atau keuangan umum negara menangani dampak sistemik dari sektor keuangan yang menimbulkan beban APBN, menjaga stabilitas dan kesinambungan biaya APBN, memberikan jaminan dan/atau pinjaman atas nama pemerintah, mengelola utang dan piutang negara, menyusun pertanggung jawaban atas penggunaan dana APBN. Oleh karena itulah sudah sewajarnya apabila Menteri Keuangan yang ditunjuk menjadi Ketua KKSK.

Berdasarkan uraian dari UU PPKSK tersebut penulis berpendapat dalam pemantauan, pemeliharaan dan penanganan permasalahan sistem keuangan melibatkan Menteri Keuangan dan lembaga- lembaga yaitu OJK, BI dan LPS, yang memberi arti sangat diperlukan koordinasi yang erat, harmonis dan kerbukaan informasi antar lembaga – lembaga terkait. Informasi dan data dari BI yang berkaitan dengan kebijakan moneter, dan sistem pembayaran, informasi dari Menteri Keuangan yang berkaitan dengan fiskal, dan informasi dari OJK yang

berkaitan dengan lembaga dan jasa keuangan dan pasar keuangan. LPS memerlukan semua informasi tersebut dalam mengambil keputusan sesuai kewenangannya dalam memelihara stabilitas sistem keuangan dan melakukan pembayaran simpanan nasabah bank.

Dalam Undang –Undang PPKSK tersebut, LPS mendapat tambahan tugas dan tanggung jawab baru yang sangat strategis dalam menunjang kestabilan dan kesinambungan sistem keuangan dan perbankan. Apabila dalam kondisi krisis sistem keuangan dan terjadi permasalahan sektor perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, KSSK merekomendasikan kepada Presiden untuk memutuskan penyelenggaraan Program Restrukturisasi Perbankan (PRP). LPS ditetapkan sebagai penyelenggara PRP tersebut, LPS mendapat dukungan dari Kementerian Keuangan, BI, dan OJK.³⁶⁹

Dana penyelenggaraan PRP sesuai dengan yang diatur pada Pasal 39 Ayat (1) Undang-Undang PPKSK adalah berasal dari: (a) pemegang saham Bank atau pihak lain berupa tambahan modal dan/atau perubahan utang tertentu menjadi modal; (b) hasil pengelolaan aset dan kewajiban yang berasal dari aset dan kewajiban bank yang ditangani; (c) kontribusi industri perbankan; dan/ atau; (d) pinjaman yang diperoleh oleh LPS dari pihak lain. Pada penjelasan Pasal 39 menyatakan pinjaman dari pihak lain berasal dari orang perseorangan, badan usaha milik negara, badan usaha milik swasta, dan/ badan hukum lainnya.

Pada Bagian kedua UU PPKSK, mengenai Bank Sistemik, pada Pasal 17 menyatakan: untuk mencegah krisis sistem keuangan di bidang perbankan, OJK

³⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 277.

berkoordinasi dengan bank Indonesia menetapkan Bank sistemik. Penetapan Bank sistemik dilakukan pada kondisi stabilitas sistem keuangan normal, OJK berkoordinasi dengan BI melakukan pemutakhiran daftar Bank sistemik secara berkala 1 (satu) kali dalam 6 (enam) bulan. OJK menyampaikan hasil penetapan dan pemutakhiran daftar bank sistemik kepada Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK).

Bank sistemik wajib memenuhi ketentuan khusus mengenai rasio kecukupan modal dan rasio kecukupan likuiditas dan menyusun rencana aksi untuk disetujui oleh OJK. Rencana aksi paling sedikit memuat kewajiban pemegang saham pengendali dan/atau pihak lain untuk menambah modal Bank dan mengubah jenis utang tertentu menjadi modal bank. OJK berwenang menetapkan tambahan kapasitas permodalan bagi Bank Sistemik yang digunakan untuk menyerap kerugian pada saat Bank mengalami permasalahan keuangan.

Untuk memenuhi ketentuan tentang rencana aksi, dilahirkan POJK No.14/POJK.03/2017 tentang Rencana Aksi (*Recovery Plan*) adalah rencana untuk mengatasi permasalahan keuangan yang mungkin terjadi di Bank Sistemik. Sesuai dengan yang dinyatakan pada Pasal 18 Undang-Undang PPKSK, Bank Sistemik yang ditetapkan pada saat kondisi normal wajib memenuhi ketentuan khusus mengenai rasio kecukupan modal, rasio kecukupan likuiditas dan menyusun rencana aksi yang disetujui oleh OJK. Pada Pasal 2 POJK No. 14/POJK.03/2017 menyatakan Bank Sistemik wajib menyusun dan menyampaikan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) kepada OJK. Selanjutnya pada Pasal 3 dijelaskan Rencana Aksi

wajib memperoleh persetujuan pemegang saham dalam RUPS, Bank Sistemik wajib meminta persetujuan Rencana Aksi pada RUPS berikutnya.

Penyusunan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) wajib disusun oleh Direksi secara realistis dan komprehensif, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 5 POJK No. 14 tersebut di atas. Kewajiban lain dari Direksi adalah menyampaikan Rencana Aksi kepada pemegang saham pada RUPS untuk memperoleh persetujuan, mengkomunikasikan Rencana Aksi kepada seluruh jenjang atau tingkatan organisasi Bank Sistemik. Kewajiban lainnya yaitu melakukan evaluasi dan pengujian (*stress testing*) Rencana Aksi secara berkala dan mengimplementasikan Rencana Aksi secara efektif dan tepat waktu.

Bank sistemik harus memiliki pedoman Rencana Aksi yang paling sedikit memuat sesuai yang diuraikan pada Pasal 7 Ayat (1) POJK No. 14/POJK.03/2017:

1. Pihak yang berperan dan bertanggung jawab dalam:
 - a. Menyusun Rencana Aksi (*Recovery Plan*);
 - b. Menyampaikan Rencana Aksi (*Recovery Plan*);
 - c. Mengkomunikasikan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) kepada seluruh jenjang atau tingkatan organisasi Bank Sistemik
2. Pihak yang berperan dan bertanggung dalam melakukan evaluasi dan pengujian (*stress testing*) Rencana Aksi (*Recovery Plan*); dan
3. Pihak yang berperan dan bertanggung jawab dalam implementasi Rencana Aksi (*Recovery Plan*).

Pada penjelasan Pasal 7 di atas menyatakan yang dimaksud dengan “pihak yang berperan dan bertanggung jawab dalam implementasi Rencana Aksi” antara lain adalah pihak internal dan pihak terkait lain, termasuk satuan kerja terkait, sesuai dengan fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab yang ditetapkan oleh Bank Sistemik.

Untuk mendukung implementasi Rencana Aksi (*Recovery Plan*), pedoman Rencana Aksi juga memuat paling sedikit:

1. Prosedur untuk memastikan implementasi Rencana Aksi tepat waktu; dan
2. Prosedur pengambilan keputusan dan prosedur eskalasi dalam pengambilan keputusan

Dalam hal diperlukan, Bank sistemik dapat membentuk group manajemen krisis untuk mengimplementasikan Rencana Aksi (*Recovery Plan*). Group manajemen krisis, sesuai dengan yang diatur pada Pasal 7 Ayat (3) dan Ayat (4) dilengkapi dengan pedoman yang paling sedikit memuat prosedur untuk memastikan implementasi Rencana Aksi tepat waktu dan prosedur pengambilan keputusan dan prosedur eskalasi dalam pengambilan keputusan.

Pada bagian ketiga PJOK Nomor 14/POJK.03/2017 tersebut, adalah mengenai opsi pemulihan (*Recovery options*). Bank sistemik wajib menyusun dan menetapkan opsi pemulihan secara rinci disertai tahapan pelaksanaan realistis. Penetapan opsi pemulihan didasarkan atas: (a) indikator yang digunakan dalam Rencana Aksi; dan (b) *triggel level* dari setiap indikator yang digunakan dalam Rencana Aksi.

Penyusunan dan penetapan Opsi Pemulihan (*Recovery Options*), sesuai dengan Pasal 19 Ayat (1) POJK No. 14/POJK.03/2017, maka Bank Sistemik wajib menetapkan indikator yang digunakan dalam Rencana Aksi yaitu meliputi permodalan, likuiditas, rentabilitas dan kualitas aset. Pada Ayat 2 menyatakan indikator permodalan paling sedikit terdiri atas rasio KPPM dan rasio modal inti utama (*Common Equity Tier 1/ CET 1*). Mengenai indikator likuiditas pada Ayat 3

yaitu rasio GWM dalam rupiah, rasio kecukupan likuiditas (*Liquidity Coverage Ratio / LCR*) dan rasio pendanaan stabil bersih (*Net Funding Ratio / NSFR*). Yang dimaksud dengan “rasio kecukupan likuiditas (LCR)” mengacu pada Peraturan OJK mengenai kewajiban pemenuhan rasio kecukupan likuiditas (*liquidity coverage ratio*). Pengertian rasio pendanaan bersih adalah perbandingan antara pendanaan stabil yang tersedia (*available stable funding*) dengan pendanaan stabil yang diperlukan (*required stable funding*).

Indikator rentabilitas sebagaimana dinyatakan pada Pasal 19 Ayat (4) terdiri atas rasio *Return on Asset* (ROA), Rasio *Return On Equity* (ROE), dan Rasio Beban Operasional terhadap Pendapatan Operasional (BOPO). Indikator kualitas aset sebagaimana diuraikan pada Ayat (5) paling sedikit terdiri atas Rasio *Non Performing Loan* (NPL) gross atau rasio *Non Performing Financing* (NPF) dan Rasio NPL net atau rasio NPF net.

Selain indikator yang digunakan dalam Rencana Aksi (*Recovery Plan*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Bank sistemik dapat menetapkan indikator lain yang bersifat kualitatif, yang menurut penilaian Bank Sistemik dapat menimbulkan permasalahan terhadap kondisi keuangan Bank sistemik secara signifikan. Sebagaimana diatur pada Pasal 20 POJK tersebut, pada Ayat (2) menyatakan Bank sistemik menetapkan Opsi Pemulihan (*Recovery Plan*) terhadap indikator lain yang bersifat kualitatif.

Bank Sistemik menetapkan *trigger level* dari setiap indikator untuk melaksanakan opsi Pemulihan (*Recovery Options*), hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 21. Selanjutnya pada Pasal 21 dijelaskan bahwa dalam hal terdapat ketentuan

peraturan perundang-undangan mengenai indikator permodalan, likuiditas, rentabilitas dan/atau kualitas aset, Bank sistemik wajib menetapkan *trigger level* paling sedikit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 22 POJK Nomor 14 diuraikan:

- (1) Bank sistemik dalam menyusun dan menetapkan Opsi Pemulihan (*Recovery Options*) paling sedikit meliputi:
 - a. Penilaian risiko yang terkait dengan Opsi Pemulihan (*Recovery Options*), yang didasarkan atas pengalaman dalam menerapkan Opsi Pemulihan (*Recovery Options*) atau ukuran lain yang relevan.
 - b. Analisis mengenai hambatan yang material dalam penerapan Opsi Pemulihan (*Recovery Options*) secara tepat waktu dan penjelasan cara mengatasi hambatan; dan
 - c. Penilaian kecukupan dukungan operasional pada setiap Opsi Pemulihan (*Recovery Options*)

Pada bagian keempat tentang Pengungkapan rencana Aksi (*Recovery Plan*), dalam Pasal 28 dinyatakan pengungkapan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) disampaikan kepada (a) pihak internal; dan (b) pihak eksternal. Pengungkapan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) kepada pihak Internal dan pihak eksternal memuat gambaran umum mengenai (a) tindakan yang akan dilakukan oleh Bank Sistemik untuk mengatasi permasalahan keuangan yang akan terjadi di Bank Sistemik; dan (b) mekanisme pengelolaan terhadap potensi reaksi pasar yang negatif dalam hal Rencana aksi (*Recovery Plan*) diimplementasikan.

Evaluasi dan pengujian (*Stress testing*) Rencana Aksi (*Recovery Plan*) wajib dilakukan oleh Direksi secara berkala untuk menilai kelayakan Rencana Aksi (*Recovery Plan*), sebagaimana dinyatakan pada Pasal 30. Evaluasi dan Pengujian (*stress testing*) Rencana Aksi (*Recovery Plan*) dilakukan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun atau berdasarkan kondisi tertentu yang akan berpengaruh signifikan kepada Bank Sistemik. Penetapan kondisi tertentu yang akan

berpengaruh signifikan kepada Bank Sistemik dapat dilakukan atas penilaian Bank Sistemik atau atas Penilaian OJK Hasil evaluasi dan pengujian (*Stress testing*), Rencana Aksi (*Recovery Plan*) dilaporkan oleh Direksi kepada Dewan Komisaris. Pengkinian Rencana Aksi (*Recovery Plan*) wajib dilakukan, sebagaimana diuraikan pada Pasal 31.

Bank Sistemik wajib menyampaikan pengkinian Rencana Aksi (*Recovery Plan*) paling lama; (a) akhir bulan November bagi pengkinian Rencana Aksi (*Recovery Plan*) secara berkala; dan/atau (b) 1 (satu) bulan setelah evaluasi dan pengujian (*stress testing*) Rencana Aksi (*Recovery Plan*) berdasarkan kondisi tertentu yang akan berpengaruh signifikan bagi Bank Sistemik.

Pada pasal 38 dikatakan dalam hal Bank Sistemik telah melaksanakan Rencana Aksi (*Recovery Plan*) namun kondisi Bank Sistemik tidak menunjukkan perbaikan, OJK dapat menetapkan tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bagi Bank Sistemik yang mengalami permasalahan Solvabilitas yang penanganannya diserahkan kepada LPS oleh KSSK, maka menurut Pasal 22 UU PPKSK, penanganan permasalahan Solvabilitas Bank Sistemik dilakukan dengan cara:

1. Mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima.
2. Mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Perantara; atau
3. Melakukan penanganan Bank sesuai dengan Undang-Undang mengenai Lembaga Penjamin Simpanan.’

Ketentuan mengenai pemilihan cara penanganan permasalahan Solvabilitas Bank Sistemik diatur dengan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan.

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan (PLPS) Nomor 1 tahun 2017 tentang Penanganan Bank Sistemik yang mengalami Permasalahan Solvabilitas pada Pasal 2 menyatakan LPS melakukan persiapan penanganan Bank Sistemik setelah memperoleh pemberitahuan dari OJK. Persiapan Penanganan Bank Sistemik dilakukan oleh LPS berkoordinasi dengan OJK. Persiapan penanganan Bank Sistemik dilaksanakan dengan melakukan:

1. Uji tuntas pada Bank Sistemik untuk:
 - a. Memeriksa dan menilai aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik; dan
 - b. Mendapatkan informasi mengenai kondisi keuangan Bank Sistemik, permasalahan Bank Sistemik termasuk perkara di pengadilan, dan tindakan perbaikan yang telah dan akan dilakukan oleh pengurus dan/atau pemegang saham Bank Sistemik, serta pelaksanaan rencana aksi:
2. Analisis mengenai:
 - a. Calon Bank Penerima yang berpotensi menerima pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik: dan/atau
 - b. Pemegang saham yang berpotensi ikut serta melakukan penyeteroran modal: dan
3. Kegiatan lain yang diperlukan.

Bank sistemik berada dalam pengawasan khusus apabila kondisinya memburuk, kemudian LPS melakukan peningkatan intensitas persiapan penanganan Bank Sistemik setelah menerima permintaan dari OJK. Peningkatan intensitas persiapan penanganan Bank Sistemik dilakukan oleh LPS setelah berkoordinasi dengan OJK. Peningkatan intensitas persiapan penanganan Bank Sistemik dilakukan oleh LPS setelah berkoordinasi dengan OJK. Pada Pasal 3 PLPS Nomor 1 Tahun 2017 tersebut selanjutnya diuraikan peningkatan intensitas persiapan penanganan bank sistemik dilaksanakan dengan:

1. Melakukan pemutakhiran hasil uji tuntas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2
2. Melakukan peninjauan kepada:
 - a. Calon bank penerima yang berpotensi penerima pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik: dan/atau

- b. Pemegang saham yang berpotensi ikut serta melakukan penyetoran modal;
3. Melakukan pemasaran aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank lain;
4. Memberikan kesempatan kepada calon Bank Penerima yang bersedia menerima pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik untuk melakukan uji tuntas pada Bank Sistemik: dan/atau
5. Melakukan kegiatan lain yang diperlukan.

Pada Bab III, tentang pemilihan cara penanganan Bank Sistemik yang melakukan penanganan Bank Sistemik, pada Pasal 6 PLPS Nomor 1 tersebut berbunyi: Lembaga Penjamin Simpanan melakukan penanganan Bank Sistemik dengan cara:

1. Mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima;
2. Mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Perantara; atau
3. Melakukan penyertaan modal sementara (PMS) pada Bank Sistemik

Berdasarkan Pasal 22 UU PPKSK yang ditindak lanjuti dengan PLPS Nomor 1 tahun 2017 tentang Penanganan Bank Sistemik yang mengalami Permasalahan Solvabilitas maka terjadi perluasan metode resolusi bagi LPS yang sebelumnya hanya terdiri dari PMS dan likuidasi (bagi bank selain Bank sistemik), bertambah dengan metode *Purchase and Assumptions* serta *Bridge Bank*, kedua metode yang disebut terakhir merupakan metode resolusi yang telah berkembang di negara lain dan menjadi *best practices*.³⁷⁰

Pada opsi resolusi berupa *purchase dan assumption*, bank yang sehat mengambil alih sebagian atau seluruh aset Bank Gagal dan menerima sebagian atau seluruh kewajiban Bank Gagal tersebut. Dalam rangka mendukung pelaksanaan *purchase and assumption*, otoritas resolusi, dapat memberikan insentif kepada bank

³⁷⁰ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm 162.

sehat yang mengambil alih aset dan kewajiban Bank gagal tersebut. Bank Gagal yang sebagian atau seluruh aset dan kewajiban yang telah dipindahkan tersebut selanjutnya dicabut izin usahanya dan dilikuidasi. Berdasarkan *Survey Internasional Association Of Deposit Insurers*, metode ini merupakan yang paling banyak dipilih dengan alasan antara lain: ³⁷¹

1. Transaksi *purchase and assumption* lebih murah dibandingkan dengan opsi pembayaran klaim penjaminan dan likuidasi bank
2. *Purchase and assumption* lebih sedikit menimbulkan permasalahan dibandingkan dengan opsi resolusi lainnya.
3. Opsi ini lebih praktis dan menguntungkan bagi nasabah penyimpan karena tidak berhentinya pelayanan bank, dan
4. Opsi ini dapat mempercepat proses restrukturisasi atau penjualan aset bank.

Pada opsi resolusi dengan metode *Bridge Bank*, didirikan bank baru untuk menampung dan mengelola sementara sebagian atau seluruh aset dan kewajiban yang dialihkan dari Bank Gagal. Selanjutnya Bank Gagal tersebut dicabut izinnya dan dilikuidasi. Opsi *Bridge Bank* pada dasarnya merupakan variasi dari opsi *purchase and assumption*. *Bridge bank* tersebut dikelola sementara sampai bank tersebut dapat dijual kepada investor baru. Opsi resolusi ini dipilih ketika transaksi *purchase and assumption* tidak dapat diselesaikan dalam waktu yang ditentukan, sementara Bank Gagal tersebut memiliki nilai tertentu (*franchise value*) yang harus dipertahankan. Di beberapa negara, pendirian *bridge bank* tidak hanya dimaksud untuk menampung dan mengelola aset dan kewajiban Bank gagal tertentu, melainkan untuk menerima pengalihan aset dan kewajiban setiap Bank Gagal. Dalam metode ini, yang dijual kepada investor bukan *bridge bank* nya, melainkan

³⁷¹ *Ibid.*, hlm. 170.

fortofolio aset dan kewajibannya sehingga praktek ini mirip dengan pendirian perusahaan pengelola aset yang masa operasinya lebih permanen.³⁷²

Berdasarkan survei International Association of Deposit Insurers (IADI), alasan pemilihan opsi ini antara lain:³⁷³

1. Bank gagal memiliki *franchise value* yang tinggi sementara transaksi *purchase and assumption* tidak dapat diselesaikan dalam waktu singkat.
2. Menjaga keberlangsungan operasi Bank Gagal sehingga pelayanan nasabah tidak terganggu
3. Bank relatif besar sehingga diperlukan dana yang besar untuk membayar klaim penjaminan, selain itu terdapat kesulitan apabila dilakukan likuidasi bank.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan resolusi bank, kehendak pembentuk undang-undang yang menempatkan posisi dan kedudukan LPS untuk menguasai sepenuhnya operasional Bank Perantara merupakan hal yang wajar diterapkan dan merupakan *best practice* yang berlaku sesuai standar internasional.

Sebelum lahirnya UU PPKSK, maka menurut UU LPS resolusi Bank Gagal Sistemik dilakukan dengan penyelamatan dengan mengikut sertakan pemegang saham atau penyelamatan tanpa mengikutsertakan pemegang saham yang keduanya dinamakan sebagai *open bank assistance*. *Open bank assistance* merupakan opsi resolusi di mana bank bermasalah atau Bank Gagal mendapat bantuan dari otoritas resolusi dalam bentuk antara lain penambahan modal dan pemberian pinjaman tersebut, otoritas resolusi dapat menempatkan tim manajemen untuk mengelola bank yang bersangkutan. *Open Bank assistance* sering pula disebut sebagai *Bail out*. *Open bank assistance* perlu dilengkapi dengan berbagai upaya restrukturisasi

³⁷² *Ibid.*, hlm. 171.

dan penyehatan lainnya. Metode ini umumnya dipilih dalam situasi kegagalan berdampak sistemik pada stabilitas perbankan.³⁷⁴

Berdasarkan survei IADI, alasan pemilihan opsi ini antara lain:

1. Permasalahan atau kegagalan bank tersebut berpotensi dapat mengganggu stabilitas sistem perbankan atau perekonomian baik di tingkat lokal maupun nasional: dan
2. Biaya melakukan *open bank assistance* lebih rendah dibanding kan dengan biaya melakukan pembayaran klaim penjaminan dan likuidasi bank.

Selain metode *open bank assistance*, maka menurut UU LPS resolusi Bank Gagal tidak sistemik adalah tidak menyelamatkan Bank Gagal tidak sistemik yaitu dengan melakukan pembayaran klaim penjaminan dan likuidasi bank (*reimbursement*). Dalam opsi Bank Gagal dicabut izin usahanya, kemudian aset bank dilikuidasi dan digunakan untuk membayar kewajiban sesuai urutan prioritas kreditur. Dalam hal terdapat penjamin simpanan, penjaminan simpanan akan membayar terlebih dahulu simpanan nasabah yang dijamin sehingga nasabah dapat langsung memiliki akses terhadap simpanannya. Selanjutnya penjamin simpanan menggantikan posisi nasabah yang dibayar penjaminannya terhadap pembagian hasil likuidasi bank. Berdasarkan survei IADI, opsi resolusi ini menempati urutan nomor 2 (dua) yang paling banyak digunakan terutama diterapkan pada bank kecil atau yang tidak berdampak sistemik dengan alasan antara lain:³⁷⁵

1. Kecepatan dan ketepatan waktu pembayaran klaim penjaminan dapat mencegah dampak menularnya permasalahan pada bank lain;
2. Pembayaran klaim penjaminan merupakan solusi dengan biaya termurah dibandingkan dengan opsi resolusi lainnya;

³⁷⁴ Ayu Kusuma Ratri, *Op. Cit.*, hlm. 172.

³⁷⁵ *Ibid.*

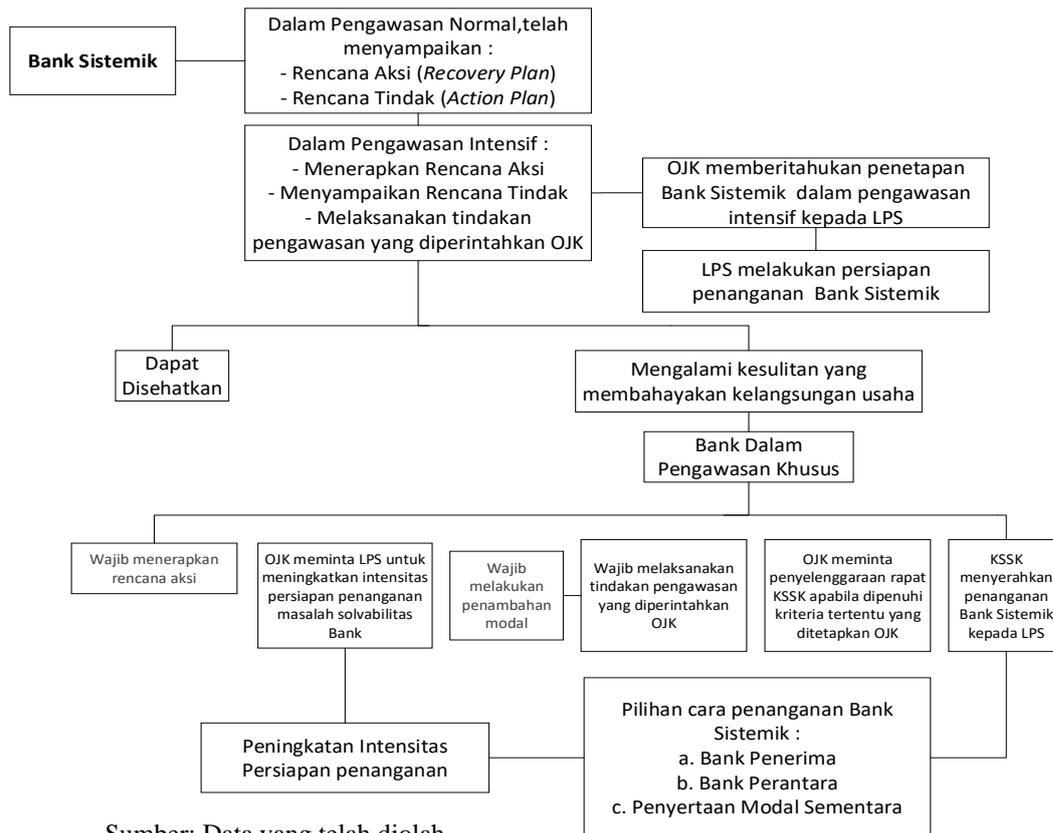
3. Pembayaran klaim penjaminan mempunyai dampak yang lebih kecil dibandingkan dengan opsi resolusi lainnya, terutama terhadap dana penjaminan dan stabilitas sistem perbankan;
4. Bank gagal tidak memiliki *franchise value*.
5. Kecepatan dan ketepatan waktu pembayaran klaim penjaminan dapat tercapai salah satunya karena penjaminan simpanan mempunyai akses terhadap data simpanan nasabah bank sebelum dicabut izinnya.

Berdasarkan Pasal 23 UU PPKSK, dalam pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima, LPS berwenang:

- a. Menetapkan jenis dan kriteria aset dan kewajiban bank sistemik yang dialihkan;
- b. Mengalihkan kewajiban Bank Sistemik sesuai dengan kriteria sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada Bank Penerima atau Bank Perantara yang diikuti dengan pengalihan sebagian atau seluruh aset Bank Sistemik tanpa persetujuan kreditur, debitur, dan/atau pihak lain;
- c. Melakukan pembayaran kepada Bank Penerima atau Bank Perantara atas selisih kurang antara nilai aset dan nilai kewajiban Bank Sistemik yang dialihkan; dan
- d. Melakukan wewenang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan

Apabila dilihat mekanisme penetapan Bank Gagal Sistemik, maka alurnya dapat dilihat pada diagram berikut :

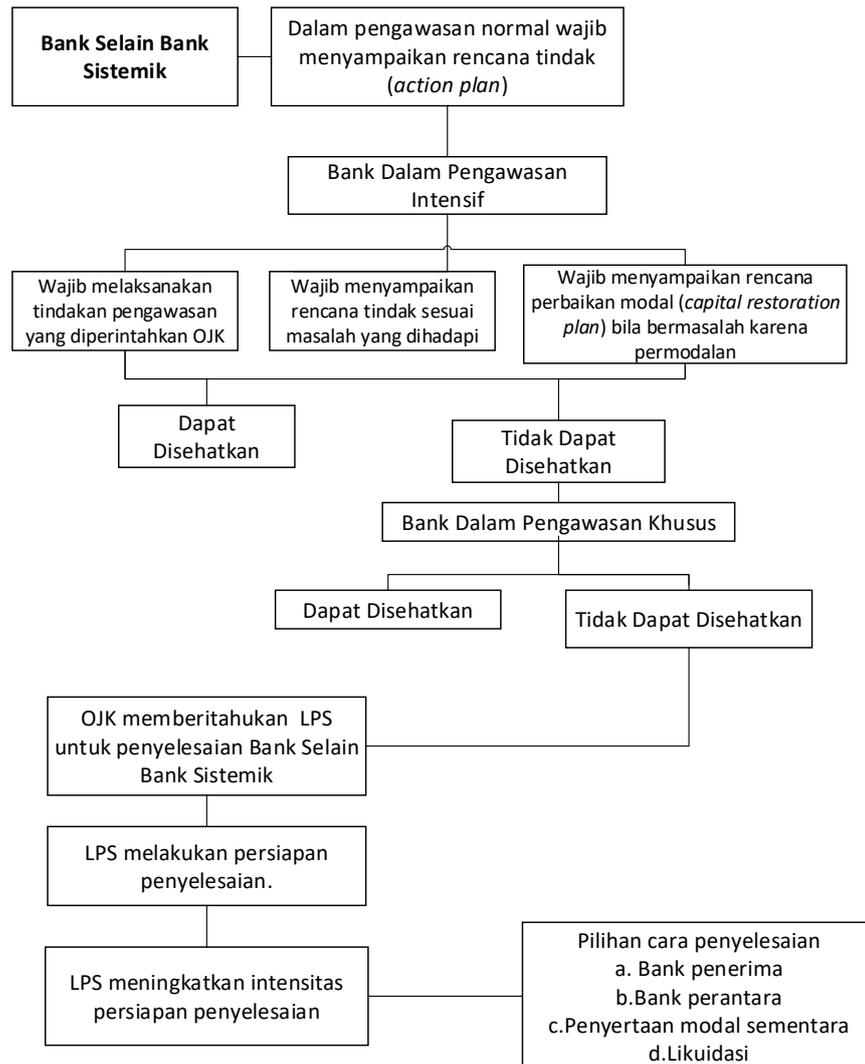
Diagram 1
Diagram Penetapan Bank Gagal Sistemik



Sumber: Data yang telah diolah

Alur mekanisme penetapan Bank Gagal Non Sistemik dapat dilihat pada diagram berikut :

Diagram 2
**Diagram Penetapan Bank Gagal
 Non Sistemik**



Sumber: Data yang telah diolah

B. Resolusi Bank Gagal Sistemik.

1. Bank Perantara

Pada pasal 25 UU PPKSK diuraikan LPS mendefinisikan Bank Perantara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Ayat (1) huruf b untuk menerima

pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau Kewajiban Bank Sistemik dan menjalankan aktivitas usaha Bank. Dalam pendirian Bank Perantara oleh LPS, tidak berlaku ketentuan yang mewajibkan perseroan terbatas didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai perseroan terbatas. OJK memberikan izin Bank Perantara dalam 2 (dua) tahap:

- a. Persetujuan prinsip untuk melakukan persiapan pendirian bank; dan
- b. Izin usaha untuk melakukan kegiatan usaha Bank setelah persiapan sebagaimana dimaksud dalam huruf a selesai dilakukan.

Persetujuan prinsip diberikan oleh OJK setelah memenuhi persyaratan:

- a. Anggaran dasar yang paling sedikit memuat kegiatan usaha sebagai Bank;
- b. Susunan direksi dan dewan komisaris; dan
- c. Rencana tindak meliputi cara dan jadwal pengalihan pemenuhan dan pengelolaan sumber daya manusia, serta migrasi infrastruktur Bank Perantara.

Uji kemampuan dan kepatutan bagi anggota Dewan komisaris dan Direksi Bank perantara dilakukan oleh OJK berdasarkan ketentuan uji kemampuan dan kepatutan yang dibuat OJK bagi anggota Dewan Komisaris dan direksi Bank Perantara. Bank perantara dalam menjalankan kegiatan usaha harus:

- a. menyampaikan kepada OJK laporan berkala dan dokumen lain yang diwajibkan bagi bank umum; dan
- b. Memenuhi persyaratan terkait prinsip kehati-hatian.

Pada penjelasan Pasal 25 Undang- Undang PPKSK menyatakan pada dasarnya satu Bank Perantara digunakan untuk menerima pengalihan aset dan kewajiban dari

satu Bank Sistemik. Dalam kondisi tertentu, satu Bank Perantara dapat digunakan LPS untuk menerima pengalihan aset dan kewajiban lebih dari satu Bank Sistemik.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 16/POJK. 03/2017 tentang Bank Perantara, pada Pasal 1 Ayat (4), yang dimaksud dengan Bank Perantara adalah bank umum yang didirikan oleh LPS untuk digunakan sebagai sarana resolusi dengan menerima pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban bank yang ditangani LPS, selanjutnya menjalankan kegiatan usaha perbankan, dan akan dialihkan kepemilikannya kepada pihak lain. Pada Pasal 2 dan Pasal 3 berbunyi Bank Perantara hanya dapat didirikan dan melakukan kegiatan usaha setelah mendapat izin dari OJK, serta bentuk hukum Bank Perantara adalah perseroan terbatas. Sedangkan menurut Pasal 4, menurut jenisnya Bank perantara terdiri atas:

- a. Bank Perantara yang melakukan kegiatan usaha sebagai Bank Umum Konvensional;
- b. Bank Perantara yang melakukan kegiatan usaha sebagai Bank umum Syariah.

Pada POJK Nomor 16 tersebut selanjutnya diuraikan bahwa Bank Perantara hanya dapat didirikan dan dimiliki oleh LPS. Dalam pendirian Bank Perantara oleh LPS, tidak berlaku; (a) ketentuan yang mewajibkan perseroan terbatas didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai perseroan terbatas; dan (b) batas maksimum kepemilikan saham sebagaimana diatur dalam ketentuan OJK mengenai kepemilikan saham bank umum. Permohonan persetujuan prinsip pendirian Bank Perantara diajukan oleh LPS. Modal dasar untuk mendapatkan persetujuan prinsip paling sedikit sebesar

modal dasar untuk pendirian perseroan terbatas. Modal dasar tersebut seluruhnya harus ditempatkan dan disetor penuh.

Permohonan untuk mendapatkan persetujuan prinsip diajukan oleh LPS kepada OJK disertai dengan dokumen:

- a. anggaran dasar yang paling sedikit memuat:
 - 1) nama dan tempat kedudukan;
 - 2) kegiatan usaha sebagai Bank;
 - 3) Permodalan;
 - 4) Kepemilikan;
 - 5) wewenang, tanggung jawab, dan masa jabatan anggota direksi dan anggota dewan komisaris, serta anggota dewan pengawas Syariah bagi Bank Perantara yang melakukan kegiatan usaha sebagai Bank umum Syariah:
dan
 - 6) persyaratan bahwa pengangkatan anggota direksi dan anggota dewan komisaris serta anggota dewan pengawas Syariah bagi Bank Perantara yang melakukan kegiatan usaha sebagai Bank umum Syariah harus memperoleh persetujuan OJK terlebih dahulu:
- b. Bukti setoran modal; dan
- c. struktur organisasi dan sumber daya manusia, pedoman manajemen risiko, tata kelola perusahaan yang baik, prosedur kerja, rencana sistem teknologi informasi yang akan digunakan, rencana bisnis, dan proyeksi neraca, laba rugi, serta laporan arus kas bulanan.

Persyaratan dokumen untuk permohonan persetujuan prinsip sebagaimana diuraikan sebelumnya, dapat diganti dengan surat pernyataan dari LPS yang menyatakan bahwa persyaratan dokumen akan dipenuhi dengan menggunakan data dan/atau dokumen calon Bank Asal yang akan dialihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban pada saat pengajuan permohonan izin usaha Bank Perantara.

OJK memberikan persetujuan atas permohonan izin usaha Bank perantara setelah terdapat keputusan yang menetapkan penyelamatan Bank Asal yang dilakukan melalui pendirian Bank Perantara. Bank Perantara yang telah mendapat izin usaha dari OJK harus melaksanakan kegiatan usaha perbankan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak izin usaha diberikan oleh OJK. Berdasarkan permintaan LPS, OJK dapat memberikan persetujuan untuk memperpanjang jangka waktu pelaksanaan kegiatan usaha. Dalam kondisi tertentu, LPS dapat mengajukan permohonan persetujuan prinsip dan izin usaha Bank Perantara pada waktu yang sama. Pemberian persetujuan yang dilakukan bersamaan tersebut diberikan OJK berupa; (a) persetujuan prinsip; dan (b) Izin usaha.

Bank Perantara dapat menggunakan sebagian atau seluruh sarana, dan prasarana Bank Asal. Bank Perantara menerima pengalihan aset dan/atau kewajiban dari 1 (satu) Bank Asal. Dalam kondisi tertentu, 1 (satu) Bank Perantara dapat digunakan untuk menerima pengalihan aset dan/atau kewajiban lebih dari 1 (satu) Bank Asal. Bank Asal adalah Bank yang sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajibannya dialihkan kepada Bank Perantara. Bank Perantara hanya dapat menerima pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Asal yang memiliki kriteria tertentu.

Dalam hal terdapat sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Asal lain yang akan dialihkan kepada bank perantara yang telah melakukan kegiatan usaha, Bank Perantara paling sedikit harus menyampaikan perubahan: (a) rencana bisnis; (b) rencana tindak (*action plan*) paling sedikit meliputi cara dan jadwal pengalihan, pemenuhan dan pengelolaan sumber daya manusia, serta migrasi infrastruktur dari Bank Asal yang akan dialihkan kepada Bank Perantara; dan (c) rencana kebutuhan modal.

Dalam hal diperlukan peningkatan modal sebagai akibat penambahan pengalihan aset dari Bank Asal, Bank Perantara harus meningkatkan permodalan terlebih dahulu paling lambat pada saat pengalihan. OJK dapat meminta LPS untuk mengganti anggota direksi, anggota dewan komisaris, dan/atau anggota dewan pengawas Syariah Bank Perantara yang telah melakukan kegiatan usaha sebagaimana diuraikan sebelumnya, menurut OJK anggota dewan komisaris dan/atau anggota dewan pengawas syariah Bank Perantara dimaksud dinilai tidak lagi memenuhi persyaratan kompetensi akibat penambahan pengalihan sebagian atau seluruh aset dan kewajiban.

Produk dan kegiatan usaha Bank Asal dapat dijalankan oleh Bank Perantara. Perizinan untuk menjalankan produk dan kegiatan usaha yang dimiliki oleh Bank Asal beralih demi hukum kepada Bank Perantara sejak akta pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban ditandatangani. Persyaratan modal inti wajib dipenuhi oleh Bank Perantara paling lama 1 (satu) tahun sejak Bank Perantara memulai kegiatan usaha. Jika Bank Perantara tidak dapat memenuhi persyaratan

modal inti, Bank Perantara wajib menyesuaikan kegiatan usaha bank sesuai dengan modal inti yang dimiliki paling lama 1 (satu) tahun sejak berakhirnya jangka waktu.

Pengakhiran Bank Perantara dalam arti Bank Perantara tidak lagi menjadi Bank Perantara dalam hal LPS: (a) menjual saham Bank Perantara kepada pihak lain; atau (b) setelah pengalihan seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Perantara kepada pihak lain.

Pada Pasal 36 Ayat (1) POJK Nomor 16 tersebut diuraikan lebih lanjut, dalam hal LPS melakukan penjualan saham Bank Perantara kepada pihak lain:

- a. penjualan saham wajib memenuhi persyaratan jumlah pemegang saham sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. pihak yang membeli saham Bank Perantara yang telah dijual dapat memiliki saham Bank melebihi batas maksimum kepemilikan saham sebagaimana pemegang saham yang memiliki bank dalam penanganan atau penyelamatan oleh LPS sebagaimana diatur dalam ketentuan OJK mengenai kepemilikan saham bank umum; dan
- c. dalam hal pada saat beralihnya sebagian atau seluruh kepemilikan Bank Perantara dari LPS kepada pemegang saham baru masih terdapat kewajiban keuangan yang harus dipenuhi, kewajiban keuangan harus dipenuhi oleh pemegang saham baru pada saat kepemilikan Bank Perantara beralih.

Pihak yang membeli saham Bank Perantara yang melebihi batas maksimum kepemilikan saham sebagaimana diuraikan sebelumnya, hanya dapat memiliki saham Bank melebihi batas maksimum kepemilikan saham paling lama 20 (dua puluh) tahun sejak pembelian saham Bank Perantara dari LPS, sesuai dengan aturan pada Pasal 36 Ayat (2) POJK Nomor 16/ POJK. 03/ 2017.

Penjualan saham Bank Perantara wajib memenuhi persyaratan jumlah pemegang saham menurut ketentuan peraturan Perundang-Undangan antara lain Undang-Undang mengenai perbankan, Undang-Undang mengenai perseroan

terbatas, Undang-Undang mengenai perbankan syariah, dan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Bank Umum.

Permohonan pencabutan izin usaha Bank Perantara kepada OJK diajukan oleh LPS kepada OJK paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pengalihan aset dan/atau kewajiban kepada Bank atau pihak lain selesai dilakukan, sesuai menurut aturan pada Pasal 38 POJK Nomor 16/POJK.03/2017. Tata cara pencabutan izin usaha Bank Perantara mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pencabutan izin usaha atas permintaan pemegang saham bank umum. Sedangkan pada Pasal 40 diatur bahwa pencabutan izin usaha Bank Asal kepada OJK adalah paling lama 5 (lima) hari kerja sejak pengalihan aset dan/atau kewajiban selesai dilakukan. LPS melakukan proses likuidasi dan pembubaran badan hukum Bank Asal setelah dilakukan pencabutan izin usaha oleh OJK. LPS membubarkan badan hukum Bank Perantara setelah dilakukan pencabutan izin usaha oleh OJK.

Penanganan permasalahan solvabilitas untuk Bank yang dilakukan oleh LPS diantaranya melalui pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Asal kepada Bank Perantara, Oleh karena itu diperlukan upaya untuk menjamin tetap terlaksananya operasional Bank Perantara melalui pengaturan hubungan operasional Bank Perantara dengan Bank Indonesia. Pengaturan hubungan operasional tersebut termasuk mengatur pengalihan persetujuan dan/atau izin Bank Indonesia di bidang sistem pembayaran dan Operasi Moneter bagi Bank Perantara secara cepat dan hati-hati.

Pada pasal 1 Ayat (6) Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/15/PBI/2018 tentang Hubungan Operasional Bank Perantara dengan Bank Indonesia, Sistem Pembayaran Bank Indonesia (SPBI) adalah penyelenggaraan sistem pembayaran oleh Bank Indonesia. Pada Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 20 tersebut diuraikan Bank Perantara hanya dapat melakukan kegiatan SPBI setelah memperoleh konfirmasi pengalihan persetujuan kepesertaan dari Bank Indonesia. Bank Perantara hanya dapat melakukan kegiatan dalam operasi moneter setelah memperoleh konfirmasi pengalihan izin kepesertaan dari Bank Indonesia. Bank Perantara hanya dapat melakukan kegiatan sebagai Penyelenggara Jasa Sistem Pembayaran (PJSP) setelah memperoleh konfirmasi pengajuan izin dari Bank Indonesia

Bank Indonesia (BI) memberikan konfirmasi pengalihan persetujuan dan/atau izin setelah LPS memenuhi ketentuan sesuai dengan yang diatur pada Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 20/15/PBI/2018, yaitu: (a) penyampaian rencana pendirian Bank Perantara, (b) penyampaian persetujuan prinsip pendirian Bank Perantara yang diperoleh dari OJK, (c) penyampaian permohonan pengalihan persetujuan dan/atau izin terkait SPBI, Operasi Moneter, dan PJSP bagi Bank Perantara, dan (d) penyampaian izin usaha Bank Perantara yang diperoleh dari OJK.

Selanjutnya pada Pasal 17 PBI Nomor 20 ini, Bank Perantara yang telah melaksanakan kegiatan operasional harus menyampaikan kepada Bank Indonesia: (a) laporan realisasi pelaksanaan kegiatan SPBI, Operasi Moneter dan PJSP paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja setelah tanggal pelaksanaan kegiatan; dan (b)

dokumen terkait kegiatan operasional SPBI, Operasi Moneter dan PJSP paling lambat 180 hari kerja setelah tanggal pelaksanaan kegiatan.

Bank Perantara wajib memenuhi seluruh ketentuan terkait Bank sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Bank Indonesia kecuali diatur lain dalam Peraturan Bank Indonesia. Bank Indonesia berwenang melakukan pengawasan kepada Bank Perantara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bank Perantara harus menyesuaikan kegiatan usaha Bank terkait SPBI, Operasi Moneter, dan PJSP sesuai dengan pengelompokan Bank berdasarkan kegiatan usaha yang disesuaikan dengan modal inti sebagaimana dimaksud dalam ketentuan OJK. LPS menyampaikan informasi secara tertulis kepada Bank Indonesia mengenai rencana pengakhiran Bank Perantara yang mengacu pada ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai pelayanan perizinan kepada terkait hubungan operasional bank umum dengan Bank Indonesia.

Pada PLPS Nomor 1 tahun 2017 tentang Penanganan Bank Sistemik yang Mengalami Permasalahan Solvabilitas, Pasal 18 menyatakan LPS harus segera menjual Bank Perantara kepada Bank atau pihak lain atau mengalihkan seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Perantara kepada bank lain. Penjualan Bank Perantara kepada Bank atau pihak lain dapat dilakukan setelah Bank Perantara memenuhi tingkat kesehatan dan terdapat calon investor yang berkomitmen untuk menjaga tingkat kesehatan Bank Perantara. Pada penjelasan Pasal 18 dikatakan Bank Perantara harus menjaga tingkat kesehatan dalam permodalan sesuai kewajiban penyediaan modal minimum bank umum agar ketika sahamnya dialihkan kepada Bank atau pihak lain tidak menimbulkan permasalahan keuangan bagi bank atau

pihak lain dimaksud. Bank atau pihak lain yang membeli Bank Perantara wajib memenuhi tingkat kesehatan Bank yang berasal dari Bank Perantara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan, termasuk ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai kewajiban penyediaan modal minimum bank umum.

Di Amerika Serikat, FDIC juga dapat mendirikan suatu *bridge bank* yang beroperasi di bawah pengawasan federal dalam hal bank terlalu besar untuk dibereskan secara cepat. FDIC dapat melakukan pengawasan terhadap bank bermasalah dan memiliki kewenangan menyatakan bahwa suatu bank berada dalam keadaan *default*. Kewenangan FDIC dalam melakukan penyelamatan bank dalam rangka melindungi kepentingan nasabah pada prinsipnya ada 3 (tiga), yaitu:³⁷⁶

- a. Mengizinkan bank untuk menghentikan kegiatan usahanya dan membayar seluruh simpanan yang diasuransikan FDIC.
- b. Menyediakan bantuan langsung pada bank untuk mencegah kejatuhannya.
- c. Membantu bank atau lembaga lain untuk mengambil alih bank yang insolven atau menghentikan kegiatan usahanya.

FDIC dapat memberikan pinjaman kepada bank-bank yang mengalami kesulitan, membeli aktiva-aktiva mereka, atau menaruh daposito pada mereka untuk mencegah mereka gagal. Instansi ini juga dapat berusaha menyelamatkan suatu bank yang goyah dengan mengatur penggabungan (*merger*) ke dalam suatu bank yang lebih kuat. Jika semua usaha tidak berhasil, maka FDIC akan menutup bank ini dan menjual aktiva-aktivasnya. Klaim pemegang-pemegang rekening dibayarkan sampai maksimum \$US 10.000 untuk masing-masing rekening deposito yang berdiri sendiri dari surplus dana asuransi itu. Aktiva-aktiva bank itu dijual,

³⁷⁶ Diana Ria Winanti Napitupulu, *Op. Cit.*, hlm. 34.

dan sesudah dana asuransi dibayar kembali. Saldo yang diasuransikan yang melebihi \$US\$ 10.000 dibagi rata.³⁷⁷

FDIC yang diberikan kewenangan oleh kongres untuk membantuk *bridge bank* dituangkan dalam *Competitive Equity Banking Act (CEBA)* tahun 1987 yang diterbitkan 10 Agustus 1987. *Bridge Bank* ini merupakan bank nasional (federal) yang diberikan izin oleh lembaga yang menerbitkan izin di Amerika Serikat yaitu *Office of the Comptroller (OCC)* dan dibentuk oleh FDIC untuk mengambil alih dan memastikan pelayanan dari suatu bank yang gagal. Bank tersebut didesain untuk menjadi jembatan atau antara untuk menutup gap antara kegagalan suatu bank sampai dengan waktu FDIC dapat melaksanakan akuisisi yang memadai oleh pihak ketiga.

2. Bank Penerima

Berdasarkan PLPS Nomor 1 tahun 2017 tentang Penanganan Bank Sistemik yang mengalami permasalahan Solvabilitas, pada Pasal 1 Ayat (5), Bank Penerima adalah Bank yang menerima pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau, kewajiban Bank Sistemik. LPS melakukan penanganan Bank Sistemik dengan cara mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/ atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima, selain cara lain yaitu mengalihkan kepada Bank Perantara dan penyertaan modal sementara, sesuai dengan Pasal 6 PLPS Nomor 1 Tahun 2017.

Mengenai pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima diatur pada bagian kedua dari PLPS Nomor 1 tersebut. Pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik

³⁷⁷ American Institute of Banking, *Op Cit*, hlm. 398.

dapat dilakukan kepada 1 (satu) atau lebih Bank Penerima. Dalam melakukan pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima, LPS berwenang: (a) Menetapkan jenis dan kriteria aset Bank Sistemik yang dialihkan; (b) Menetapkan jenis dan kriteria kewajiban Bank Sistemik yang dialihkan; (c) Mengalihkan sebagian atau seluruh kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima yang diikuti dengan pengalihan sebagian atau seluruh aset Bank Sistemik tanpa persetujuan kreditur, debitur, dan/atau pihak lain termasuk pengurus dan Rapat Umum Pemegang Saham Bank Sistemik; dan (d) Melakukan pembayaran kepada Bank Penerima atas selisih kurang antara nilai aset dan nilai kewajiban Bank Sistemik yang dialihkan.

Jenis dan kriteria aset Bank Sistemik sesuai yang diamanatkan pada Pasal 23 Undang-Undang PPKSK, yaitu; (a) aset yang memiliki kualitas lancar atau dalam perhatian khusus, tidak dalam sengketa, disita dan/atau dijaminkan; (b) aset tetap dan inventaris yang digunakan dalam kegiatan usaha Bank Sistemik; (c) aset tak berwujud yang dimanfaatkan untuk kegiatan usaha Bank Sistemik; dan (d) asset lain yang ditetapkan oleh LPS untuk dialihkan. Sedangkan jenis dan kriteria kewajiban Bank Sistemik yang dapat dialihkan meliputi jenis dan kriteria kewajiban; (a) simpanan nasabah penyimpan, termasuk simpanan dari Bank lain; dan (b) pinjaman yang diterima dari Bank Lain dalam bentuk transaksi pasar uang antar Bank, kecuali pinjaman tersebut dijaminkan dengan aset Bank sistemik. Jumlah kewajiban Bank Sistemik yang dialihkan sebesar saldo kewajiban Bank Sistemik yang tercatat pada pembukuan Bank Sistemik pada saat akan dialihkan. Pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik oleh LPS

kepada Bank Penerima terjadi demi hukum sejak akta pengalihan aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik ditandatangani. Dalam pelaksanaan pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima, LPS berkoordinasi dengan BI untuk terlaksananya transaksi perbankan yang terkait dengan fungsi dan wewenang BI segera setelah pengalihan aset dan/atau kewajiban dimaksud. LPS meminta OJK untuk mencabut izin usaha Bank Sistemik yang telah dialihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajibannya kepada Bank Penerima. LPS membubarkan badan hukum dan melakukan proses likuidasi Bank Sistemik yang telah dicabut izin usahanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai likuidasi Bank.

Pada penjelasan Pasal 23 UU PPKSK disebutkan jenis dan kriteria aset yang dapat dialihkan antara lain: (1) aset yang memiliki kualitas lancar atau dalam perhatian khusus, tidak dalam sengketa, disita dan/atau dijaminkan; (2) aset tetap dan inventaris yang digunakan dalam kegiatan usaha Bank; dan jenis dan kriteria kewajiban yang dapat dialihkan antara lain; (1) simpanan nasabah penyimpan, termasuk simpanan dari Bank lain; dan (2) pinjaman yang diterima dari Bank lain dalam bentuk transaksi pasar uang antar Bank kecuali pinjaman tersebut dijamin dengan aset Bank.

Fungsi dan layanan Bank Sistemik, terutama yang berpotensi menimbulkan dampak sistemik perlu dipertahankan kesinambungannya dengan mengalihkan kepada Bank lain dengan cara yang seksama dan dalam waktu sesingkat-singkatnya. Untuk itu, LPS perlu memiliki wewenang untuk mengalihkan kewajiban bank yang melekat pada fungsi dan layanan tersebut, termasuk simpanan

nasabah dan pinjaman antar bank, tanpa menunggu persetujuan dari pihak yang memiliki kepentingan atas kewajiban tersebut.

Jumlah kewajiban Bank Sistemik yang dialihkan sebesar saldo kewajiban Bank yang berupa simpanan dan pinjaman yang diterima dari Bank lain yang tercatat pada pembukuan Bank pada saat dialihkan. Pembayaran kepada Bank penerima untuk menutup selisih kurang nilai aset dari nilai kewajiban Bank Sistemik yang dialihkan dimaksudkan sebagai kompensasi atas kesediaannya menerima pengalihan aset dan kewajiban tersebut. Wewenang lain yang dimiliki LPS dan diperlukan untuk menerapkan cara penanganan melalui pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima atau kepada Bank Perantara antara lain wewenang untuk melikuidasi bank.

3. Penyertaan Modal Sementara.

LPS melakukan penyertaan modal sementara dengan mengikutsertakan pemegang saham atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham. Ketentuan tentang penyertaan saham diatur pada bagian keempat dari PLPS Nomor 1 Tahun 2017.

Pasal 21 PLPS Nomor 1 Tahun 2017 menguraikan:

- (1) Penanganan Bank Sistemik dengan cara penyertaan modal sementara dengan mengikutsertakan pemegang saham hanya dapat dilakukan apabila:
 1. pemegang saham telah menyetor modal paling rendah sebesar 20% (dua puluh perseratus) dari perkiraan biaya penanganan;
 2. ada pernyataan dari RUPS yang dibuat dengan akta notaris yang paling sedikit memuat kesediaan untuk:
 - a. menyerahkan kepada LPS hak dan wewenang RUPS;
 - b. menyerahkan kepada LPS kepengurusan Bank Sistemik; dan
 - c. tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS dalam hal proses penanganan tidak berhasil, sepanjang LPS melakukan

tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan. Dan

- d. Bank Sistemik menyerahkan kepada LPS dokumen mengenai:
 - 1) penggunaan fasilitas pendanaan, pinjaman likuiditas jangka pendek, atau pembiayaan likuiditas jangka pendek berdasarkan prinsip syariah dari BI;
 - 2) data keuangan debitur;
 - 3) struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 (tiga) tahun terakhir; dan
 - 4) informasi lainnya yang terkait dengan aset, kewajiban, dan permodalan Bank Sistemik yang dibutuhkan LPS.
- (2) Pernyataan RUPS, berlaku efektif terhitung sejak tanggal penyerahan penanganan Bank Sistemik oleh KSSK kepada LPS.
- (3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus dipenuhi oleh Bank Sistemik paling lambat 1 (satu) hari kerja setelah LPS menerima penyerahan Bank Sistemik dari KSSK.
- (4) Dalam hal menurut penilaian LPS seluruh persyaratan sebagaimana Ayat (1) dan Ayat (3) telah dipenuhi, LPS memutuskan penanganan Bank Sistemik dengan cara penyertaan modal sementara dengan mengikutsertakan pemegang saham.
- (5) Setelah pemegang saham menyerahkan pernyataan RUPS sebagaimana pada Ayat (1) huruf b, LPS melakukan tindakan mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham Bank Sistemik, termasuk hak dan wewenang RUPS serta kepemilikan, kepengurusan dan/atau kepentingan lain pada Bank Sistemik.

Pemegang saham dan Pengurus Bank Sistemik melepaskan kepada LPS segala hak, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan lain pada Bank Sistemik dan tidak menuntut LPS apabila proses penanganan tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Setelah LPS melakukan penyertaan modal sementara, ekuitas bernilai positif, maka LPS dan Pemegang Saham Pengendali membuat perjanjian yang mengatur penggunaan hasil penjualan saham Bank Sistemik milik LPS dan milik Pemegang Saham Pengendali.

Urutan penggunaan hasil penjualan saham Bank Sistemik sesuai dengan bunyi Pasal 23 Ayat (2), yang dituangkan dalam suatu perjanjian, adalah: (a) pengembalian seluruh biaya penanganan yang telah dikeluarkan oleh LPS, (b) pengembalian kepada Pemegang Saham Pengendali secara proporsional sesuai dengan persentase kepemilikan saham dari jumlah ekuitas pada posisi sesaat setelah pemegang saham melakukan penyertaan modal, (c) pengembalian kepada LPS dan Pemegang Saham Pengendali secara proporsional sesuai dengan perbandingan pengembalian sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b, dalam hal masih terdapat sisa hasil penjualan saham Bank Sistemik setelah penggunaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.

Sesaat setelah pemegang saham melakukan penyertaan modal, ekuitas Bank Sistemik bernilai nol atau negatif, maka Pemegang Saham Pengendali yang dijual sahamnya oleh LPS, tidak memiliki hak atas hasil penjualan saham Bank Sistemik. Besarnya ekuitas dihitung dengan pendekatan harga wajar dan diaudit oleh kantor akuntan publik atau instansi pemerintah di bidang audit atas penunjukan dari LPS.

Penyertaan modal sementara dilakukan tanpa mengikutsertakan pemegang saham apabila: (a) pemegang saham menyatakan tidak bersedia memenuhi persyaratan yaitu antara lain pemegang saham menyetorkan modal paling rendah 20% (dua puluh perseratus) dari perkiraan biaya penanganan, pernyataan dari RUPS yang dibuat dengan akta notaris yang memuat kesediaan untuk menyerahkan kepada LPS hak dan wewenang RUPS, (b) tidak terpenuhinya persyaratan dalam jangka waktu yang ditentukan yaitu paling

lambat 1(satu) hari kerja setelah LPS menerima penyerahan Bank Sistemik dari KSSK.

LPS dan Pemegang Saham Pengendali membuat perjanjian yang mengatur penggunaan hasil penjualan saham Bank Sistemik milik LPS dan milik Pemegang saham Pengendali, dalam hal ekuitas Bank Sistemik bernilai positif pada saat LPS memutuskan melakukan penyertaan modal sementara tanpa mengikutsertakan pemegang saham. Selanjutnya sesuai dengan ketentuan Pasal 26 PLPS Nomor 1 Tahun 2017, perjanjian penggunaan hasil penjualan saham Bank Sistemik dengan urutan: (a) pengembalian seluruh biaya penanganan yang telah dikeluarkan LPS, (b) pengembalian kepada Pemegang Saham Pengendali secara proporsional sesuai dengan persentase kepemilikan saham dari jumlah ekuitas pada saat LPS memutuskan penanganan Bank Sistemik dilakukan tanpa mengikutsertakan pemegang saham, (c) pengembalian kepada LPS dan Pemegang Saham Pengendali secara proporsional sesuai perbandingan pengembalian sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, dalam hal masih terdapat sisa hasil penjualan saham Bank Sistemik setelah penggunaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.

Pemegang Saham Pengendali yang dijual sahamnya oleh LPS tidak memiliki hak atas hasil penjualan saham Bank Umum, bila ekuitas Bank Sistemik bernilai nol atau negatif. Penghitungan besarnya ekuitas dihitung dengan pendekatan harga wajar dan diaudit oleh kantor akuntan publik atau instansi pemerintah di bidang audit atas penunjukan dari LPS.

C. Resolusi Bank selain Bank Sistemik.

Penanganan permasalahan Bank selain Bank Sistemik dalam UU PPKSK pada bagian kelima, Pasal 30 menyatakan: ketentuan mengenai pemberian pinjaman likuiditas jangka pendek atau pembiayaan likuiditas jangka pendek berdasarkan prinsip Syariah berlaku secara mutatis mutandis terhadap Bank selain Bank Sistemik.

PLPS Nomor 2 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Bank selain Bank Sistemik, pada Pasal 1 Ayat (3) menyatakan Bank Selain Bank Sistemik adalah Bank yang tidak ditetapkan sebagai Bank Sistemik sebagaimana dimaksud dalam UU PPKSK. Pada Pasal 1 Ayat (5) UU PPKSK, Bank Sistemik adalah Bank yang karena ukuran asset, modal, dan kewajiban; luas jaringan atau kompleksitas transaksi atas jasa perbankan; serta keterkaitan dengan sektor keuangan lain dapat mengakibatkan gagalnya sebagian atau keseluruhan Bank lain atau sektor jasa keuangan, baik secara operasional maupun finansial, jika Bank tersebut mengalami gangguan atau gagal.

Pada Pasal 10 PLPS nomor 2 Tahun 2017 tersebut menguraikan LPS melakukan penyelesaian Bank selain Bank Sistemik setelah menerima penyerahan Bank selain Bank Sistemik dari OJK untuk dilakukan penyelesaian berdasarkan Undang-Undang mengenai LPS dan Undang-Undang mengenai Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Dalam melakukan penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik LPS berwenang:

- a. Mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS;
- b. Menguasai dan mengelola aset dan kewajiban Bank Selain Bank Sistemik;

- c. Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat Bank Selain Bank Sistemik yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan Bank Selain Bank Sistemik; dan
- d. Menjual dan/atau mengalihkan aset Bank Selain Bank Sistemik tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban Bank Selain Bank Sistemik tanpa persetujuan kreditur.

Setelah LPS mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham Bank selain Bank Sistemik, termasuk hak dan wewenang RUPS, LPS dapat melakukan tindakan sebagai berikut:

- a. Menguasai, mengelola, dan melakukan tindakan kepemilikan atas aset milik atau yang menjadi hak Bank Selain Bank Sistemik dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik.
- b. Melakukan penyertaan modal sementara;
- c. Menjual atau mengalihkan aset Bank selain Bank Sistemik tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik tanpa persetujuan kreditur;
- d. Mengalihkan manajemen Bank selain Bank Sistemik kepada pihak lain;
- e. Melakukan merger atau konsolidasi dengan Bank lain;
- f. Melakukan pengalihan kepemilikan Bank Selain Bank Sistemik; dan/atau
- g. Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah kontrak yang mengikat Bank Selain Bank Sistemik dengan pihak ketiga, yang menurut LPS merugikan Bank selain Bank Sistemik.

Dalam hal peninjauan ulang, pembatalan, pengakhiran, dan/atau perubahan kontrak oleh LPS menimbulkan kerugian bagi suatu pihak maka pihak tersebut hanya dapat menuntut penggantian yang tidak melebihi nilai manfaat yang telah diperoleh dari kontrak dimaksud, setelah terlebih dahulu membuktikan secara nyata dan jelas kerugian yang dialaminya. Nilai manfaat merupakan seluruh manfaat yang dapat diukur dengan nilai uang yang telah menjadi hak dari pihak yang dirugikan sesuai ketentuan yang diatur dalam kontrak sampai dengan kontrak tersebut dilakukan peninjauan ulang, pembatalan, pengakhiran, dan/atau perubahan oleh LPS.

1. Bank Perantara

Dalam pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau Kewajiban Bank selain Bank Sistemik, LPS dapat menjadikan 1 (satu) atau lebih Bank Perantara. Pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik dapat dilakukan kepada 1 (satu) atau lebih Bank Perantara. Ketentuan mengenai pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik kepada Bank Penerima berlaku secara mutatis mutandis terhadap pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik kepada Bank Perantara. Ketentuan tersebut diatur pada Pasal 17 PLPS Nomor 2 tersebut.

Pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Selain Bank Sistemik oleh LPS kepada Bank Penerima terjadi demi hukum sejak akta pengalihan aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik ditandatangani. Dalam pelaksanaan pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik kepada Bank Penerima, LPS berkoordinasi dengan BI untuk menjamin terlaksananya transaksi perbankan yang terkait dengan fungsi dan wewenang BI segera setelah pengalihan aset dan/atau kewajiban dimaksud. Pengalihan demi hukum berlaku dengan aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik yang dialihkan dan selanjutnya diikuti dengan proses penyesuaian perizinan oleh Bank Perantara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 PLPS Nomor 2 Tahun 2017, Bank Perantara harus segera dijual oleh LPS kepada Bank atau pihak lain atau

mengalihkan seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Perantara kepada Bank lain. Penjualan Bank Perantara pada Bank atau pihak lain dapat dilakukan setelah Bank Perantara memenuhi tingkat kesehatan dan terdapat calon investor yang berkomitmen untuk menjaga kesehatan Bank Perantara. Penjualan Bank Perantara atau pengalihan aset dan/atau kewajiban Bank Perantara dilakukan berdasarkan nilai wajar, secara terbuka dan transparan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin usaha Bank Perantara yang telah dialihkan seluruh aset dan/atau kewajibannya kepada Bank lain dicabut oleh OJK atas permintaan LPS. Pembubaran badan hukum dan proses likuidasi Bank Perantara yang telah dicabut izin usahanya dilakukan oleh LPS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-perundangan mengenai likuidasi bank.

2. Bank Penerima

Bagian kedua dari PLPS Nomor 2 tersebut mengatur mengenai pengalihan aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik kepada Bank Penerima. Pasal 12 menyatakan pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik dapat dilakukan kepada 1 (satu) atau lebih Bank Penerima. Dalam melakukan pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik kepada Bank Penerima, LPS berwenang; (a) menetapkan jenis dan kriteria aset Bank selain Bank Sistemik yang dialihkan; (b) menetapkan jenis dan kriteria kewajiban Bank selain Bank Sistemik yang dialihkan; (c) mengalihkan sebagian atau seluruh kewajiban Bank selain Sistemik kepada Bank Penerima yang diikuti dengan pengalihan

sebagian atau seluruh aset Bank selain Bank Sistemik tanpa persetujuan kreditur, debitur dan/atau pihak lain, termasuk Pengurus dan RUPS Bank selain Bank Sistemik; dan (d).melakukan pembayaran kepada Bank Penerima atas selisih kurang antara nilai aset dan kewajiban Bank Selain Bank Sistemik yang dialihkan.

Jenis dan kriteria aset Bank Selain Bank Sistemik, menurut yang diatur pada Pasal 14 PLPS Nomor 2 Tahun 2017 bahwa yang dapat dialihkan meliputi; (a) aset yang memiliki kualitas lancar atau dalam perhatian khusus, tidak dalam sengketa, disita, dan/atau dijaminkan; (b) aset tetap dan inventaris yang digunakan dalam kegiatan usaha Bank Selain Bank Sistemik; (c) aset tak berwujud, yang dimanfaatkan untuk kegiatan usaha Bank selain Bank Sistemik; (d) aset lain yang ditetapkan oleh LPS untuk dialihkan jenis dan kriteria kewajiban Bank selain Bank Sistemik yang dapat dialihkan oleh LPS yaitu simpanan nasabah penyimpan yang memenuhi kriteria simpanan layak dibayar sesuai dengan ketentuan penjaminan simpanan, dengan jumlah paling banyak sebesar nilai simpanan yang dijamin oleh LPS yang tercatat pada pembukuan Bank selain Bank Sistemik pada saat dialihkan: Pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik oleh LPS kepada Bank Penerima terjadi demi hukum sejak akta pengalihan aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik ditandatangani. Dalam pelaksanaan pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Selain Bank Sistemik kepada Bank Penerima. Dalam pelaksanaan pengalihan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik

kepada Bank Penerima, LPS berkoordinasi dengan BI untuk menjamin terlaksananya transaksi perbankan yang terkait dengan fungsi dan wewenang BI segera setelah pengalihan dan/atau kewajiban dimaksud.

LPS meminta OJK untuk mencabut izin usaha Bank selain Bank Sistemik yang telah dialihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajibannya kepada Bank Penerima. LPS membubarkan badan hukum dan melakukan proses likuidasi Bank selain Bank Sistemik yang telah dicabut izin usahanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai likuidasi Bank.

3. Penyertaan Modal Sementara Pada Bank Selain Bank Sistemik

Bagian keempat PLPS Nomor 2 Tahun 2017 adalah tentang Penyertaan Modal Sementara pada Bank selain Bank Sistemik. Biaya penyelesaian Bank selain Bank Sistemik yang dikeluarkan oleh LPS menjadi penyertaan modal sementara LPS pada Bank selain Bank Sistemik. Pada penjelasan Pasal 22 PLPS tersebut, yang dimaksud dengan “biaya penyelesaian” adalah jumlah penyeteroran tambahan modal oleh LPS sebagai penyertaan modal sementara.

Bank selain Bank Sistemik menerbitkan saham biasa atas penyeteroran modal oleh LPS dan selama dalam penyelesaian oleh LPS. Pada Pasal 24 diatur bahwa, Bank selain Bank Sistemik tidak diperkenankan membagikan dividen kepada pemegang saham. Selanjutnya Pasal 25 menyatakan, jika ekuitas Bank selain Bank Sistemik bernilai positif pada saat penyerahan Bank selain Bank Sistemik dari OJK kepada LPS maka LPS dan Pemegang Saham Pengendali membuat perjanjian yang mengatur penggunaan hasil penjualan saham Bank

selain Bank Sistemik dan milik Pemegang Saham Pengendali. Urutan penggunaan hasil penjualan saham Bank selain Bank Sistemik; (a) pengembalian seluruh biaya penyelesaian yang telah dikeluarkan oleh LPS; (b) pengembalian kepada Pemegang Saham Pengendali secara proporsional sesuai dengan prosentase kepemilikan saham dari jumlah ekuitas pada saat penyerahan Bank selain Bank Sistemik dari OJK kepada LPS; dan (c).pengembalian kepada LPS dan Pemegang Saham Pengendali secara proporsional sesuai dengan perbandingan pengembalian sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, dalam hal masih terdapat sisa hasil penjualan saham Bank selain Bank Sistemik setelah penggunaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.

Penyertaan modal sementara LPS pada Bank selain Bank Sistemik yang tidak dilanjutkan penyelesaiannya merupakan biaya penyelesaian terhadap Bank selain Bank Sistemik. Biaya penyelesaian Bank selain Bank Sistemik merupakan kewajiban Bank selain Bank Sistemik yang harus dibayar kepada LPS dari hasil likuidasi Bank selain Bank Sistemik.

Penjualan saham Bank selain Bank Sistemik milik LPS dan milik Pemegang Saham Pengendali dilakukan oleh LPS dengan cara penjualan secara langsung kepada investor dan/atau cara lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Proses penjualan saham Bank selain Bank Sistemik dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian Bank selain Bank Sistemik oleh LPS berakhir setelah LPS menjual seluruh saham Bank selain Bank Sistemik dan milik Pemegang Saham

Pengendali kepada Bank atau pihak lain, dalam hal penyelesaian Bank selain Bank Sistemik dilakukan dengan cara penyertaan modal sementara.

4. Likuidasi

Bagian kelima PLPS Nomor 2 tahun 2017 adalah tentang likuidasi Bank selain Bank Sistemik. Sesuai yang diatur pada Pasal 30 PLPS Nomor 2 Tahun 2017, LPS yang melakukan penyelesaian Bank selain Bank Sistemik dengan cara likuidasi, maka LPS meminta OJK untuk mencabut izin usaha Bank selain Bank Sistemik. Selanjutnya dikatakan pada Pasal 31, LPS melakukan pembayaran klaim penjaminan kepada nasabah penyimpan dari Bank selain Bank Sistemik yang dicabut izin usahanya dan melakukan proses likuidasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai likuidasi Bank.

Bagi nasabah penyimpan yang mempunyai simpanan lebih dari Rp 2 miliar, maka sisa simpanan nasabah yang belum dibayar oleh LPS akan dibayarkan setelah pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada para debitur, sebagaimana diatur pada Pasal 54 Ayat (1) f. Jika dari hasil pencairan aset dan/atau penagihan belum mencukupi untuk pembayaran sisa simpanan nasabah maka kewajiban pembayaran sisa simpanan nasabah menjadi tanggung jawab dari direksi bank yang dilikuidasi tersebut. Sesuai dengan Pasal 97 Ayat (3) UU Perseroan Terbatas yang menyatakan: setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya.

PLPS Nomor 1/PLPS/2011 tentang likuidasi Bank, Pasal 1 Ayat (13) berbunyi, likuidasi Bank adalah tindakan penyelesaian seluruh aset dan kewajiban Bank sebagai akibat pencabutan izin usaha dan pembubaran badan hukum Bank. Pada Pasal 2 menguraikan: dalam hal Bank Gagal dicabut izin usahanya oleh lembaga pengawas perbankan/ OJK maka: (a) LPS segera melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka pengamanan aset Bank Gagal yang dicabut izin usahanya sebelum proses likuidasi dimulai, yaitu: (1) menguasai dan mengelola aset bank; (2) mengelola kewajiban Bank; dan (3). melakukan koordinasi dengan BI, LPP (OJK), kepolisian, dan instansi terkait lainnya; (b) Dewan Komisaris, Direksi dan Pegawai Bank Gagal yang dicabut izin usahanya dilarang melakukan perbuatan hukum berkaitan dengan aset dan kewajiban Bank kecuali atas persetujuan dan/atau penugasan LPS. Dalam rangka melakukan tindakan di atas, LPS dapat menunjuk pihak lain untuk dan atas nama LPS sebelum tim likuidasi terbentuk. Sejak izin usaha suatu Bank Gagal dicabut, LPS mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham termasuk hak dan wewenang RUPS.

PLPS Nomor 1 /PLPS / 2011 telah dirubah dengan PLPS Nomor 3 Tahun 2019, pada Pasal 4 PLPS Nomor 3 menguraikan bahwa Direksi atau pihak yang ditunjuk menjalankan tugas Direksi wajib menyusun neraca penutupan yang harus disampaikan kepada Tim Likuidasi, LPS dan Bank Indonesia, paling lama 15 (lima belas) hari kalender sejak tanggal pencabutan izin usaha Bank.LPS dan LPP/OJK berkoordinasi untuk memastikan Direksi atau pihak yang ditunjuk menjalankan tugas Direksi menyusun neraca

penutupan. LPS menyerahkan neraca penutupan kepada Tim Likuidasi paling lama 1 (satu) hari kerja sejak LPS menerima neraca.

Dalam hal neraca penutupan tidak disampaikan kepada LPS sesuai dengan batas waktu sebagaimana dimaksud di atas atau Direksi atau pihak yang ditunjuk menjalankan tugas direksi tidak bersedia menyusun neraca penutupan, Direksi atau pihak yang ditunjuk dinyatakan menghambat proses Likuidasi sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan.

Sesuai ketentuan Pasal 28 PLPS Nomor 3 Tahun 2019, setelah menerima neraca penutupan, Tim Likuidasi menunjuk kantor akuntan publik untuk mengaudit neraca penutupan berdasarkan pedoman penunjukan kantor akuntan publik yang ditetapkan oleh LPS. Pelaksanaan audit neraca penutupan dilakukan dengan mengacu kepada kerangka acuan yang disusun oleh Tim Likuidasi. LPS menetapkan pedoman penyusunan kerangka acuan kerja paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak neraca penutupan diterima tim likuidasi, LPS menunjuk kantor akuntan publik.

Berkaitan diambilalihnya hak dan wewenang RUPS, maka menurut Pasal 6 PLPS Nomor 1 tersebut, LPS segera memutuskan hal-hal sebagai berikut: (a) pembubaran badan hukum Bank; (b) pembentukan Tim likuidasi; (c) menetapkan status Bank sebagai “Bank Dalam Likuidasi”; dan (d) penonaktifan seluruh Direksi dan Dewan Komisaris. Keputusan LPS tersebut menjadi keputusan RUPS dan dimuat dalam risalah RUPS yang dibuat dalam akta notaris. Berdasarkan permohonan Direksi dan Dewan komisaris non aktif, LPS sebagai RUPS dapat memberhentikan Direksi dan Dewan komisaris

nonaktif sebelum berakhirnya pelaksanaan likuidasi apabila LPS menilai bahwa penonaktifan Direksi dan Dewan komisaris tidak diperlukan lagi. Dengan terbentuknya Tim likuidasi: (a) seluruh tanggung jawab dan kepengurusan Bank dalam likuidasi dilaksanakan oleh Tim likuidasi; dan (b) Direksi dan Dewan komisaris: (1) menjadi non aktif, kecuali untuk menyelesaikan kewajiban sebagaimana telah diatur sebelumnya; dan (2) tidak berhak menerima gaji atau penghasilan lainnya sebagai Direksi atau Dewan komisaris non aktif dari Bank dalam likuidasi. Pemegang saham, Direksi Dewan komisaris dan Pegawai serta mantan pegawai Bank dalam likuidasi berkewajiban untuk setiap saat membantu memberikan segala data dan informasi yang diperlukan oleh Tim Likuidasi.

Tugas tim likuidasi adalah, sesuai yang diatur pada Pasal 9 adalah:

- 1) Menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan pembubaran badan hukum bank;
- 2) menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan pemutusan hubungan kerja, penyelesaian gaji terutang, dan pesangon pegawai bank;
- 3) Melakukan pemberesan aset dan kewajiban bank;
- 4) Menyampaikan laporan kepada LPS;
- 5) Melakukan pertanggungjawaban pelaksanaan likuidasi Bank;
- 6) Melakukan penyelesaian atau kewajiban dari pihak-pihak yang melakukan kelalaian dan/atau perbuatan melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian atau membahayakan kelangsungan usaha Bank;
- 7) Melakukan tugas lainnya yang dianggap perlu untuk pelaksanaan likuidasi bank; dan
- 8) Membantu kelancaran pelaksanaan penjaminan simpanan.
- 9) Selanjutnya pada Pasal 10 PLPS Nomor Nomor 1/PLPS, Tim likuidasi berwenang:
 - a) Melakukan perundingan dan tindakan lainnya dalam rangka penjualan aset dan/atau penagihan piutang terhadap para Debitur termasuk pemberian potongan hutang sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh RUPS dan peraturan yang berlaku;
 - b) Mempekerjakan tenaga pendukung tim likuidasi;
 - c) Menunjuk pihak lain untuk membantu pelaksanaan likuidasi Bank antara lain perusahaan penilai, konsultan hukum, dan/atau advokat;

- d) Melakukan pemanggilan kepada para kreditur;
- e) Melakukan perundingan dan pembayaran kewajiban kepada para kreditur;
- f) Melakukan tindakan lain yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan likuidasi Bank;
- g) Mewakili Bank dalam likuidasi dalam segala hal yang berkaitan dengan penyelesaian hak dan kewajiban Bank tersebut baik didalam maupun diluar pengadilan;
- h) meminta pembatalan kepada pengadilan niaga atas segala perbuatan hukum Bank yang mengakibatkan berkurangnya aset atau bertambahnya kewajiban Bank, yang dilakukan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sebelum pencabutan izin usaha Bank kecuali perbuatan hukum Bank yang wajib dilakukan berdasarkan Undang-Undang

Pada bagian ketiga PLPS Nomor 1 tahun 2011 ini adalah tentang jangka waktu pelaksanaan likuidasi. Pelaksanaan likuidasi Bank oleh Tim Likuidasi, wajib diselesaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal pembentukan Tim Likuidasi. Dalam hal pelaksanaan likuidasi Bank belum dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang ditentukan, LPS dapat memperpanjang waktu pelaksanaan Likuidasi Bank paling banyak 2 (dua) kali masing-masing paling lama 1 (satu) tahun. Bila pelaksanaan Likuidasi Bank dapat diselesaikan sebelum batas waktu yang ditetapkan, LPS dapat mempersingkat jangka waktu pelaksanaan likuidasi Bank.

Mengenai rencana kerja dan anggaran biaya Tim likuidasi diatur pada bagian ketujuh PLPS Nomor 1 tersebut. Tim likuidasi menyusun rencana kerja dan anggaran biaya dalam rangka pelaksanaan likuidasi Bank sesuai pedoman yang ditetapkan oleh LPS. Rencana kerja dan anggaran biaya sekurang-kurangnya memuat: (a) Jenis kegiatan yang akan dilakukan; (b) jadwal penyelesaian masing-masing kegiatan; (c) rencana pencairan aset dan/atau penagihan piutang; (d) rencana pembayaran kepada kreditur; (e) jumlah

pegawai yang diperlukan; (f) biaya likuidasi Bank. Rencana kerja dan anggaran biaya disusun untuk periode selama jangka waktu pelaksanaan likuidasi yang dirinci secara bulanan.

Tim likuidasi melaksanakan tindakan-tindakan dalam rangka pembubaran badan hukum Bank sebagaimana diatur pada 22 PLPS Nomor 1 ini yaitu: (a) memberitahukan kepada semua kreditur mengenai pembubaran badan hukum bank dengan cara mengumumkan pembubaran badan hukum Bank dalam 2 (dua) surat kabar harian yang mempunyai peredaran luas dan Berita Negara Republik Indonesia; dan (b) memberitahukan pembubaran badan hukum Bank kepada instansi yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemberitahuan kepada kreditur sekurang-kurangnya memuat; (a) pembubaran badan hukum Bank dan dasar hukumnya; (b) Nama, dan alamat Tim Likuidasi; (c) tata cara pengajuan tagihan; dan (d) jangka waktu pengajuan tagihan.

Pasal 40 mengatur bahwa pengakhiran likuidasi Bank dapat dilakukan dalam hal terpenuhi satu atau lebih kondisi sebagai berikut; (a) seluruh kewajiban Bank dalam likuidasi telah dibayarkan; (b) tidak ada lagi aset atau potensi pencairan aset yang dapat digunakan untuk membayar kewajiban; dan/atau c berakhirnya jangka waktu pelaksanaan likuidasi.

Saat dunia termasuk Indonesia dilanda pandemi Covid – 19 sejak tahun 2020, dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/stabilitas sistem keuangan Pemerintah Indonesia melahirkan UU No. 2 Tahun 2020. Setelah itu dilahirkan PP No. 33 Tahun 2020 sebagai tindak

lanjut dari UU yang dilahirkan tersebut. Khusus di bidang penjaminan simpanan, LPS mengeluarkan PLPS No 3 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksana Kewenangan LPS Dalam Rangka Melaksanakan Langkah-Langkah Penanganan Permasalahan Stabilitas Sistem Keuangan. Dengan demikian LPS mendapat tambahan kewenangan dalam rangka penanganan permasalahan stabilitas sistem keuangan.

Pada Pasal 1 angka 8 PLPS No. 3 tersebut berbunyi LPS dan OJK dapat melakukan pemeriksaan bersama dalam rangka persiapan penanganan bank maupun peningkatan intensitas persiapan penanganan bank. Pemeriksaan bersama dilakukan pada periode bank ditetapkan sebagai bank dalam pengawasan intensif, sebagaimana disebutkan pada Pasal 5 Ayat (2). Kewenangan lain yang diberikan pada LPS yaitu LPS dapat melakukan penjajakan kepada pihak lain bagi bank yang berada dalam pengawasan intensif. Ketentuan tersebut dituangkan pada Pasal 15 PLPS No 3 tersebut di atas. Penjajakan dilakukan paling lama 1 tahun sejak ditetapkan sebagai bank dalam pengawasan intensif, permasalahan solvabilitas belum dapat diatasi.

LPS dapat melakukan penempatan dana pada bank selama pemulihan ekonomi sebagai akibat terjadinya pandemi Covid – 19. Ketentuan tersebut ditempatkan pada Pasal 16 PLPS No, 3 Tahun 2020. Penempatan dana bertujuan untuk mengelola dan/atau meningkatkan likuiditas LPS dan/atau mengantisipasi dan/atau melakukan penanganan permasalahan Stabilitas Sistem Keuangan yang dapat mengakibatkan terjadinya kegagalan bank.

Penempatan dana pada bank oleh LPS dalam rangka mengelola dan/atau meningkatkan likuiditas LPS, dilakukan dengan cara mengelola dan/atau meningkatkan saldo pada rekening giro milik LPS pada bank yang ditunjuk dalam rangka pengelolaan rekening operasional LPS. Atas dana yang ditempatkan tersebut, LPS berhak mendapatkan bunga atau imbal hasil sesuai kesepakatan antara LPS dengan bank.

Penempatan dana pada bank oleh LPS dalam rangka mengantisipasi dan/atau melakukan penanganan permasalahan stabilitas sistem keuangan yang dapat dapat menyebabkan terjadinya kegagalan bank dilakukan melalui tahap – tahap sebagaimana disebutkan pada Pasal 18 PLPS No. 3 yaitu antara lain: persyaratan penempatan dana oleh bank, analisis kelayakan atas penempatan dana, perjanjian penempatan dana, penentuan plafond dan periode penempatan dana, penentuan suku bunga penempatan dana, jaminan penempatan dana, bank penerima penempatan dana, pencairan penempatan dana, dan lain- lain.

Persyaratan penempatan dana bagi bank sebagaimana dinyatakan pada Pasal 19 ayat (1) diantaranya adalah ; (a) terdapat surat pemberitahuan OJK yang menyatakan bahwa pemegang saham pengendali bank tidak dapat membantu bank mengatasi permasalahan likuiditas, (b) bank berada dalam status pengawasan intensif yang mengarah kepada bank dalam pengawasan khusus, atau bank dalam pengawasan khusus, (c) bank mengalami permasalahan likuiditas bukan disebabkan oleh suatu tindakan yang disebabkan oleh suatu tindakan yang dilakukan pegawai, pengurus, dan/atau pemegang saham secara tidak wajar (*fraud*) Penempatan dana dengan syarat

salah satunya adalah adanya jaminan penempatan dana, berupa aset pemegang saham dan/atau aset milik bank.LPS dapat mengeksekusi jaminan jaminan setelah sebelumnya penyampaian surat pemberitahuan dan/atau peringatan pada bank. Bila nilai hasil eksekusi lebih kecil dari kewajiban penempatan dana, maka bank dan/atau pemegang saham pengendali wajib melakukan pelunasan melalui setoran kekurangan kewajiban penempatan dana kepada LPS.

Berdasarkan uraian dari aturan yang terdapat pada PLPS No. 3 tersebut menurut penulis memperlihatkan kewenangan bagi LPS bertambah dan dilakukan dalam waktu yang lebih dini. Bila sebelumnya berdasarkan PLPS No 1 Tahun 2017, LPS melakukan peninjauan kepada pihak lain, kepada calon bank penerima atau kepada pemegang saham berpotensi saat bank dalam pengawasan khusus, sedangkan berdasarkan PLPS No. 3 Tahun 2020, peninjauan telah dapat dilakukan saat bank dalam pengawasan intensif.

Selanjutnya penulis memaparkan mengenai PLPS No. 3 Tahun 2020 dikaitkan dengan kedudukan LPS sebagai badan hukum. Mengacu pada UU LPS, LPS memiliki status badan hukum, melaksanakan tugasnya secara independen, transparan dan akuntabel serta bertanggung jawab pada Presiden. Pendirian LPS dilakukan oleh pemerintah dengan UU No 24 Tahun 2004,sehingga LPS termasuk badan hukum publik. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik, LPS membuat peraturan LPS yang mengikat secara umum sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Berdasarkan PLPS No 3 Tahun 2020 kewenangan LPS untuk menempatkan dana selama pemulihan

ekonomi akibat pandemi Covid - 19, salah satu caranya dengan cara mengelola dan/atau meningkatkan saldo pada rekening giro milik LPS pada bank yang ditunjuk dalam rangka pengelolaan rekening operasional LPS. Namun penempatan dana dengan cara tersebut dapat ditetapkan dengan berdasarkan persyaratan khusus yang tertuang dalam perjanjian antara LPS dan bank. Penulis berpendapat LPS sebagai badan hukum publik, LPS bekerja untuk kepentingan publik, maka perjanjian yang dibuat antara LPS dan bank juga harus mengingat kepentingan publik.

Pada cara penempatan dana oleh LPS untuk penanganan permasalahan stabilitas sistem keuangan, penulis melihat PLPS No 3 tersebut belum mengatur mengenai aturan lebih lanjut atau sanksi bagi bank bila bank tidak melakukan setoran kepada LPS karena nilai jaminan yang lebih kecil daripada dana yang ditempatkan oleh LPS.

D. Berakhirnya Penanganan Bank Gagal.

1. Bank Sistemik.

Berakhirnya penanganan Bank Sistemik yang mengalami permasalahan solvabilitas oleh LPS bila: (a) LPS telah mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima, dalam hal penanganan Bank Sistemik dilakukan dengan cara mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima, (b) Bank Sistemik yang penanganannya dilakukan dengan cara mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Perantara, maka LPS telah menjual Bank Perantara kepada Bank atau pihak lain atau mengalihkan seluruh aset dan/atau

kewajiban Bank Perantara kepada Bank lain, atau (c) Bank Sistemik milik LPS dan milik Pemegang Saham Pengendali telah dijual seluruh saham nya kepada Bank atau pihak lain dalam hal penanganan Bank Sistemik dilakukan dengan cara penyertaan modal sementara.

Pada Bab VI PLPS Nomor 1 tahun 2017, yaitu mengenai Ketentuan Lain-Lain, diatur mengenai selisih kurang dan selisih lebih. Selisih kurang merupakan biaya penanganan Bank Sistemik, dan bukan merupakan kerugian keuangan negara. Selisih kurang adalah dalam hal: (a) dana yang diterima LPS dari hasil likuidasi Bank Sistemik yang telah dialihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajibannya kepada Bank Penerima dan dana yang dikeluarkan LPS untuk penanganan Bank Sistemik, (b) dana yang diterima LPS dari hasil penjualan saham Bank Perantara atau hasil likuidasi Bank Perantara yang telah dialihkan seluruh aset dan kewajibannya kepada Bank lain ditambah dana hasil likuidasi Bank Sistemik yang telah dialihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajibannya kepada Bank lain dan dana yang dikeluarkan LPS untuk penanganan Bank Sistemik, (c) dana yang diterima LPS dari hasil penjualan saham Bank Sistemik dan dana yang dikeluarkan LPS untuk penyertaan modal sementara pada Bank Sistemik. Dalam hal terdapat selisih lebih untuk kondisi dari huruf a, b dan c di atas, maka selisih lebih merupakan penambahan kekayaan LPS.

2. Bank Selain Bank Sistemik.

Berdasarkan PLPS Nomor 2 tahun 2017 tentang Penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik yang mengalami Permasalahan Solvabilitas, Pasal 32 mengatakan Penyelesaian Bank selain Bank Sistemik oleh LPS berakhir setelah LPS:

- a. Mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik kepada Bank Penerima, dalam hal penyelesaian Bank selain Bank Sistemik dilakukan dengan cara mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik kepada Bank Penerima;
- b. Menjual Bank Perantara kepada Bank atau pihak lain atau mengalihkan seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Perantara kepada Bank lain, dalam hal penyelesaian Bank selain Bank sistemik dilakukan dengan cara mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank selain Bank Sistemik kepada Bank Perantara;
- c. Menjual seluruh saham Bank selain Bank Sistemik milik LPS dan Pemegang Saham Pengendali kepada Bank atau pihak lain, dalam hal penyelesaian selain Bank selain Bank Sistemik dilakukan dengan cara penyertaan modal sementara; atau
- d. Menyelesaikan proses likuidasi Bank selain Bank Sistemik dalam hal penyelesaian Bank selain Bank Sistemik dilakukan dengan cara likuidasi.

Dalam hal penyelesaian Bank selain Bank Sistemik, hasil likuidasi Bank selain Bank Sistemik dibayarkan kepada para kreditur Bank selain Bank Sistemik sesuai dengan urutan pembayaran berdasarkan ketentuan undang-undang mengenai LPS.

Pada Bab VI, tentang ketentuan lain-lain dalam hal terdapat selisih kurang antara:

- a. Dana yang diterima LPS dari hasil likuidasi Bank selain Bank Sistemik yang telah dialihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajibannya kepada Bank Penerima dan dana yang dikeluarkan LPS untuk penyelesaian Bank selain Bank Sistemik;
- b. Dana yang diterima LPS dari hasil penjualan saham Bank Perantara atau hasil likuidasi Bank Perantara yang telah dialihkan seluruh aset dan/atau kewajibannya kepada Bank lain ditambah dana hasil likuidasi Bank selain Bank Sistemik yang telah dialihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajibannya kepada Bank lain dan dana yang dikeluarkan LPS untuk penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik.
- c. Dana yang diterima LPS dari hasil penjualan saham Bank selain Bank Sistemik dan dana yang dikeluarkan LPS untuk penyertaan modal sementara pada Bank selain Bank Sistemik dan dana yang dikeluarkan LPS untuk penyertaan modal sementara pada Bank selain Bank Sistemik; atau
- d. Dana yang diterima LPS dari hasil likuidasi Bank selain Bank Sistemik dan dana yang dikeluarkan LPS untuk penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik.

Selisih kurang dimaksud merupakan biaya penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik bagi LPS dan bukan merupakan kerugian keuangan Negara. Dalam hal terdapat selisih lebih untuk kondisi sebagaimana dimaksud huruf (a) sampai dengan huruf (d), selisih lebih dimaksud merupakan penambahan kekayaan LPS.

Dalam Undang-Undang LPS, untuk bank gagal sistemik dibawa kepada komite yang berwenang menetapkan kebijakan terkait bank berdampak sistemik, disebut Komite Koordinasi. Pada Undang-Undang OJK dinamakan Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan, dan pada Undang - Undang PPKSK dinamakan sebagai Komite Stabilitas Sistem Keuangan. Pada ketentuan penutup Undang-Undang PPKSK Pasal 53 antara lain mengamanatkan, Pasal 1 angka 25 Undang-Undang OJK tentang pengertian Forum Komunikasi Stabilitas Sistem Keuangan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Selanjutnya pada saat mulai berlakunya Undang-Undang PPKSK, Komite Koordinasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang LPS beralih menjadi Komite Stabilitas Sistem Keuangan.

3. Pemilihan Cara Penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik.

Berdasarkan UU PPKSK Pasal 31 Ayat (1) penanganan permasalahan solvabilitas Bank Sistemik dapat dilakukan LPS terhadap Bank selain Bank Sistemik yang diserahkan OJK kepada LPS. Penanganan permasalahan solvabilitas Bank Sistemik tersebut sebagaimana dimaksud pada Pasal 22 UU PPKSK yaitu dengan cara: (a) mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima; (b) mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik pada Bank Perantara; atau (c) melakukan penanganan Bank sesuai dengan undang-undang mengenai LPS. Pada Pasal 31 Ayat (2) UU PPKSK disebutkan ketentuan mengenai penyelesaian permasalahan solvabilitas Bank selain Bank Sistemik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan PLPS. Selanjutnya pada penjelasan Pasal 31 Ayat (2) dikatakan PLPS antara lain mengatur kriteria pemilihan cara penyelesaian Bank selain Bank

Sistemik yang sekurang-kurangnya dengan mempertimbangkan perkiraan biaya yang paling rendah (*least cost test*).

Dalam *lower cost test*, LPS menguji signifikansi biaya menyelamatkan terhadap biaya tidak melakukan penyelamatan, dengan kata lain biaya Penyertaan Modal Sementara (PMS) terhadap biaya likuidasi. Dengan perluasan metode resolusi yang dapat LPS lakukan, maka *lower cost test* tersebut bertransformasi menjadi *least Cost Model*, yang akan digunakan sebagai *tools* pemilihan metode resolusi dalam penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik. LPS membutuhkan *tools* dalam rangka penyusunan rekomendasi cara penanganan/penyelesaian bank, yakni analisis kriteria dan perkiraan biaya penanganan (untuk bank sistemik) dan *least cost test* (untuk bank selain bank sistemik).³⁷⁸

Beberapa kriteria yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan metode/opsi resolusi:³⁷⁹

- 1) Meminimalkan biaya
Langkah awal dalam pemilihan metode/opsi resolusi dimulai dari menghitung biaya yang berkaitan dengan pelaksanaan likuidasi atau penutupan bank, yakni perkiraan biaya pembayaran klaim penjaminan dikurangi pengembalian dari hasil likuidasi bank. Biaya penutupan bank tersebut dibandingkan dengan biaya penyelamatan bank, misalnya berupa penambahan modal. Apabila biaya penyelamatan bank tersebut lebih tinggi, maka opsi pembayaran klaim penjaminan dan likuidasi yang akan dipilih. Bahkan jikalau biaya penyelamatan bank sama dengan biaya pembayaran klaim penjaminan dan likuidasi, opsi terakhir yang akan dipilih mengingat dalam aksi penyelamatan masih terdapat kemungkinan kegagalan. Dalam UU LPS salah satu persyaratan dapat dilakukannya penyelamatan Bank Gagal tidak sistemik, jika biaya penyelamatannya secara signifikan lebih rendah dibanding biaya pembayaran selain penjaminan dan likuidasi bank.
- 2) Meminimalkan risiko penularan (*contagion*)

³⁷⁸ Working Paper, *Least Cost Test Model Sebagai Dasar Pemilihan Cara Penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik yang Mengalami Permasalahan Solvabilitas*, Lembaga Penjamin Simpanan, 2017, hlm. 2.

³⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 4-5.

Proses resolusi bank harus dilakukan dengan meminimalkan terjadinya gangguan terhadap stabilitas sistem perbankan secara keseluruhan. Stabilitas sistem perbankan harus lebih diutamakan dibandingkan perlindungan terhadap kepentingan individual nasabah penyimpan.

- 3) Memastikan terjaminnya nasabah kecil
Menurut pola yang diterima secara umum, nasabah kecil dipandang tidak mampu untuk memantau kondisi kesehatan bank dan menjalankan disiplin pasar, sehingga metode/opsi resolusi apapun yang dipilih kepentingan mereka harus selalu terlindungi.
- 4) Tidak ada penyelamatan untuk pemegang saham
Kerugian bank harus terlebih dahulu dibebankan kepada pemegang saham. Bantuan keuangan atau penambahan modal pada bank tidak boleh sedikitpun memberikan keuntungan kepada pemegang saham. Kegagalan menerapkan prinsip tersebut akan meningkatkan biaya resolusi dan mendorong *moral hazard*.
- 5) Transparansi yang memadai
Transparansi dalam proses resolusi diperlukan untuk menghindari persepsi dan pandangan buruk kepada otoritas resolusi dan pengawas bank, serta untuk memastikan pelaku pasar mendukung proses resolusi yang sedang dilakukan. Kerangka kerja resolusi yang baik dan didukung dengan peraturan dan prosedur yang jelas akan dapat membantu meningkatkan transparansi.
- 6) Respon yang tepat waktu
Dalam proses resolusi, manajemen waktu merupakan hal yang sangat penting. Selama proses resolusi sangat diperlukan respon yang cepat dan tepat waktu terhadap permasalahan yang timbul. Kegagalan mengambil langkah tersebut akan menyebabkan akumulasi permasalahan dan peningkatan biaya resolusi.
- 7) Ketersediaan sumber daya yang memadai
Ketersediaan kapabilitas dan sumber daya yang handal perlu dijaga dari waktu ke waktu, karena keterbatasan sumber daya tersebut dapat mempengaruhi pemilihan metode resolusi bank dan pada akhirnya biaya resolusi.

Tujuan utama dari resolusi bank berfokus kepada:

- a) Menjaga stabilitas sistem keuangan antara lain dengan cara: ³⁸⁰

³⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 8. Terkait dengan stabilitas sistem keuangan, Wimboh Santoso, pada *Peran Bank Sentral Dalam Menjaga Stabilitas Sistem Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 8, No 3, September 2010, mengatakan: meskipun beberapa negara telah menaruh perhatian cukup besar terhadap stabilitas sistem keuangan, deskripsi tentang “stabilitas sistem keuangan” tetap masih menjadi diskusi yang hangat. Agar rumah tangga dan perusahaan korporasi dapat secara optimal melakukan perannya yaitu mengkonsumsi barang-barang dan juga melakukan investasi secara berkesinambungan, maka harus ada sistem keuangan yang berperan secara baik dalam hal melakukan intermediasi dari para penyimpan dana (*surplus unit*) dan peminjam dana (*deficit unit*), memberikan layanan pembayaran transaksi, dan melakukan realokasi resiko secara baik. Stabilitas sistem keuangan dapat dijaga dengan melakukan *assesment* atas

- (1) Menjaga keberlangsungan fungsi utama bank;
 - (2) Menjaga tingkat kepercayaan dalam sistem keuangan, dan
 - (3) Meminimalisir risiko *contagion* (penularan)
- b) Menjaga kepentingan nasabah dan memberikan akses yang cepat ke dana nasabah.

Beberapa faktor kunci yang perlu dimiliki otoritas resolusi, antara lain:³⁸¹

- 1) Kewenangan.
Otoritas resolusi harus memiliki akses terhadap semua sumber pendanaan yang diperlukan untuk melaksanakan mandat yang diembannya, mempunyai kewenangan untuk melakukan *on-site reviews*, melaksanakan *due diligence*, dan mempunyai akses terhadap data sebelum bank dinyatakan sebagai Bank Gagal. Pejabat dan pegawai otoritas resolusi dan lembaga terkait lainnya harus mendapat perlindungan hukum yang layak dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Kewenangan hukum yang jelas perlu diberikan kepada otoritas resolusi untuk melakukan upaya hukum kepada direktur, pegawai, pemegang saham, pemilik, serta auditor yang diduga ikut berperan dalam kegagalan bank.
- 2) Operasional dan administrasi.
Otoritas resolusi perlu memiliki kebijakan dan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang memadai untuk semua proses resolusi bank. Otoritas resolusi harus mempunyai kewenangan untuk melakukan kontrak dengan pihak ketiga (*outsourcing services*) untuk penyediaan jasa konsultasi, penilai, atau kantor akuntan publik yang mempunyai kapabilitas untuk membantu melakukan penilaian independen terhadap Bank Gagal. Otoritas resolusi harus melakukan penilaian yang memadai dan mengikuti prosedur penjualan yang transparan atas aset Bank Gagal. Otoritas resolusi harus memiliki program peningkatan pengetahuan dan kepedulian masyarakat, serta strategi komunikasi yang handal guna meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses resolusi bank yang sedang dilaksanakan. Kode etik pegawai harus dimiliki oleh otoritas resolusi.
- 3) Pelaksanaan resolusi.
Perlu dibuat suatu mekanisme berupa beberapa aturan dasar atau *statutory trigger* untuk dapat melakukan intervensi dini terhadap bank bermasalah serta analisa penentuan penyebab kegagalan bank. Sebuah tim yang profesional dan berpengalaman yang beranggotakan pegawai dari lembaga pengawas, penjamin simpanan, dan/atau ahli dari luar harus melakukan penilaian kemungkinan keberlangsungan (*viability*) dari bank bermasalah. Agar berjalan efisien, *reliable*, dan *credible* dalam menangani permasalahan Bank Gagal, otoritas resolusi perlu menetapkan kebijakan dan prosedur resolusi yang efektif. Strategi resolusi Bank Gagal harus harus mengupayakan hasil *recovery* maksimal dari aset Bank Gagal dengan

kerentanan dan mengeluarkan regulasi jika diperlukan sehingga dampak negatifnya dapat dihindari dan risiko sistemik dapat diminimalisir.

³⁸¹ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 167-169.

menggunakan pendekatan pasar. Ketentuan atau peraturan dalam pengelolaan proses likuidasi, pelaporan atau pertanggung jawaban pelaksanaan tugas tim likuidasi dan pembagian hasil likuidasi kepada para kreditor perlu ditetapkan dengan jelas dan didokumentasikan.

4) Metode / Opsi resolusi.

Permasalahan yang menyebabkan kegagalan suatu bank dapat bervariasi, sehingga pelaksanaan resolusi suatu Bank Gagal dapat memiliki detail yang berbeda- beda pula.

Dalam kondisi tertentu, dapat terjadi konflik antara tujuan-tujuan di atas dengan pertimbangan *least cost* (biaya termurah), misalnya berdasarkan perhitungan diketahui bahwa metode likuidasi adalah yang termurah, namun metode ini akan membawa dampak sistemik yang merugikan, sehingga metode likuidasi bukanlah pilihan yang terbaik.

Konsep *least cost test model* merupakan pengembangan dari metode *lower cost test* yang telah dimiliki dan digunakan oleh LPS. Pada dasarnya, perbedaan utama antara *lower cost* dan *least cost* terdapat pada penambahan metode resolusi *Purchases and assumption* serta *Bridge Bank*. Mandat UU PPKSK kepada LPS antara lain memberikan perluasan metode resolusi bank dengan cara *Purchase and Assumption* serta *Bridge Bank*, selain kedua metode lainnya yang telah dimiliki oleh LPS yakni PMS dan likuidasi, penyempurnaan perhitungan kebutuhan likuiditas dan hasil divestasi dalam metode PMS.

Di dalam perhitungan *lower cost test* perkiraan biaya untuk metode PMS. tidak memasukkan perhitungan hasil divestasi/penjualan bank yang sebelumnya ditangani oleh LPS. Mengacu pada perhitungan metode *Bridge Bank*, di mana hasil penjualan bank perantara turut menjadi komponen pengembalian yang diperhitungkan oleh LPS, maka komponen hasil divestasi juga diperhitungkan dalam perhitungan biaya PMS.

Alur perhitungan *least cost test model* LPS terdiri dari 5 (lima) bagian/langkah utama yaitu:³⁸²

1) *Input*

Pada tahap awal ini, *Least Cost Test* (LCT) membutuhkan data laporan keuangan bank yang mengalami permasalahan solvabilitas maupun Bank Gagal. Data dimaksud berasal dari hasil *due diligence* yang dilakukan LPS, data dari bank, maupun data dari OJK. Dalam rancangan LCT yang dikembangkan LPS saat ini, idealnya dibutuhkan 3 (tiga) posisi laporan keuangan dalam rangka kegiatan persiapan dan peningkatan intensitas persiapan yang dilakukan LPS, yaitu:

- a) Data bank pada saat dalam pengawasan intensif (diperoleh melalui mekanisme *due diligence*)
- b) Data bank pada saat dalam pengawasan khusus (diperoleh melalui updating *due diligence* maupun *data room*)
- c) Data bank pada saat ditetapkan sebagai bank yang tidak dapat di sehatkan/Bank Gagal (diperoleh dari OJK)

Data laporan keuangan tersebut akan diinput ke dalam LCT model sebagai data awal untuk perhitungan selanjutnya.

2) *Asset valuation*

Terdiri atas:

- a) *Discount rate*.

³⁸² *Ibid.*, hlm. 75-77.

Discount rate merupakan faktor pengurang nilai tercatat atas aset bank yang dialihkan (*good assets*) pada buku bank dengan mempertimbangkan nilai/harga wajar aset tersebut pada pasar. Dalam konsep LCT yang dikembangkan LPS, *discount rate* diperoleh melalui proses evaluasi aset oleh kantor jasa penilai public.

b. *Loss rate*

Lost rate merupakan faktor pengurang tingkat pengembalian aset yang tidak dialihkan (*bad assets*) di dalam metode *Purchase and Assumptions* dan *Bridge Bank* serta keseluruhan Aset di dalam metode likuidasi, dimana sebagian nilai atas aset dimaksud tidak dapat diperoleh kembali melalui proses likuidasi/pencairan yang dilakukan LPS. Dalam kondisi normal, *loss rate* menggunakan data historis yang diperoleh dari penyelesaian likuidasi oleh LPS, sedangkan untuk kondisi krisis selain menggunakan data historis yang dimiliki LPS, tingkat *loss rate* dapat disesuaikan dengan pengurangan nilai tertentu berdasarkan perhitungan LPS maupun pihak ketiga yang memiliki keahlian dalam melakukan penilaian aset.

c. *Risk weight*

Merupakan komponen bobot risiko yang diperlukan dalam menghitung Aktiva Tertimbang Menurut Risiko dan KPMM Bank. Besaran *Risk weight* digunakan dalam menghitung kebutuhan biaya dalam rangka pemberian modal minimum bank perantara dan kebutuhan solvabilitas untuk PMS. Selain itu, *risk weight* selanjutnya digunakan dalam perhitungan perkiraan

posisi modal pada saat akan dilakukan divestasi Bank Perantara maupun bank dalam penanganan LPS.

3) *Asset Recovery Calculation*

Setelah penetapan asumsi dilakukan, tahap berikutnya adalah perhitungan *asset recovery*. Langkah ini khusus dilakukan untuk metode *Purchase and Assumptions*, *Bridge Bank* dan likuidasi, mengingat di dalam ketiga metode dimaksud terjadi pengalihan aset, maupun pencairan aset dari bank asal yang perlu diperkirakan nilainya oleh LPS. Adapun metode Penyertaan Modal Sementara tidak memerlukan langkah ini dikarenakan Penyertaan Modal Sementara bersifat *open bank resolution*, di mana entitas bank asal tetap hidup dan aset bank masih berada di bank asal (selanjutnya menjadi bank dalam penanganan LPS).

4) Perkiraan penerimaan dan pengeluaran

Tahap berikutnya adalah perhitungan perkiraan penerimaan maupun pengeluaran/biaya yang terkait dengan masing-masing metode resolusi, diantaranya biaya pengalihan, biaya penanganan klaim, biaya divestasi, biaya likuidasi dan lain-lain.

5) *Least Cost Test (LCT) result.*

Tahap terakhir dalam LCT model adalah perbandingan biaya antar metode resolusi. Dalam penyusunan rekomendasi cara penyelesaian bank selain bank sistemik, berlaku pengaturan UU PPKSK dan UU LPS, dimana kriteria biaya yang paling rendah (*least cost*) menjadi pertimbangan utama disertai dengan

kriteria tambahan khusus untuk Pernyataan Modal Sementara, sehingga terdapat 2 (dua) kemungkinan rekomendasi yang dapat terjadi yakni:

- a) LPS memilih Metode *Purchase and Assumption, Bridge Bank* atau likuidasi.
- b) LPS memilih metode Penyertaan Modal Sementara

Dalam konsep LCT yang dikembangkan LPS, digunakan istilah *Good Asset* untuk aset yang dialihkan dan *Bad Assets* untuk aset yang tidak dialihkan. Sedangkan dari sisi kewajiban, simpanan yang dialihkan untuk Bank Selain Bank Sistemik dibatasi sebesar *insured deposit* (simpanan yang dijamin). Dalam menetapkan penjamin simpanan agar tidak kontra produktif, beberapa metode banyak dipakai oleh lembaga-lembaga penjamin simpanan yang ada dalam menyelesaikan kebangkrutan bank atau mengelola bank bermasalah yaitu, pertama likuidasi dan pembayaran simpananan nasabah, kedua, *purchase and assumption transaction*, ketiga, *open bank assistance*. Pilihan yang akan digunakan harus berdasarkan pertimbangan komersial dan ekonomi.³⁸³

Metode pertama, sering disebut dengan sistem *paybox*, hanya dimaksudkan untuk melakukan pembayaran tagihan nasabah penyimpan setelah bank dicabut ijin usahanya. Dengan demikian, sistem ini tidak memiliki tanggung jawab terhadap pengawasan dan pengaturan atau kewenangan melakukan intervensi. Metode kedua yaitu *purchase and assumption transaction (P&A)* merupakan metode yang dapat meminimalkan risiko (*risk minimizer methode*). Untuk melaksanakan metode ini, penjamin simpanan secara relatif harus memiliki kewenangan yang lebih luas.

³⁸³ Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan... Op. Cit.*, hlm. 282.

Kewenangan tersebut berupa kewenangan memberi dan mencabut ijin keanggotaan, menilai dan mengelola risiko dan kewenangan melakukan atau meminta melakukan pemeriksaan bank. Sistem ini juga dapat memberikan bantuan keuangan dalam menyelesaikan bank bermasalah. Melalui metode P&A ini FDIC memindahkan kepemilikan bank bermasalah kepada bank yang sehat atau bank yang baru didirikan. Metode ketiga yaitu *open bank financial assistance* adalah suatu metode pemberian bantuan keuangan kepada bank bermasalah untuk menyetatkan bank tersebut.

Ketiga metode ini merupakan pengalaman FDIC selama lebih dari 50 (lima puluh) tahun dalam menyelesaikan bank bermasalah. Pada tahun 1935, dengan diamandemennya *Banking Act of 1933*, FDIC diberi kewenangan memfasilitasi terjadinya merger diantara bank anggota FDIC apabila merger tersebut dapat menyelamatkan. Pada akhir tahun 1940an, FDIC telah menjadikan merger sebagai metode alternatif dalam menangani bank bermasalah. Selanjutnya pada pertengahan 1960an, merger dijadikan sebagai prosedur FDIC membantu melindungi nasabah, dilengkapi dengan *test cost* (mempertimbangkan faktor biaya), penggunaan kurator, premi, dan lelang (*bidding*) yang sekarang dikenal sebagai transaksi *purchase and assumption (P&A)*.³⁸⁴

Dalam pemilihan opsi resolusi, setidaknya terdapat dua prinsip pokok, yakni *least cost resolution principle* atau *lower cost resolution principle*. Prinsip pertama

³⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 283. Selanjutnya Arief Wibisono pada disertasinya, dengan judul *Peranan Negara Dalam Mencegah Dan Menangani Krisis Sistem Keuangan* mengatakan, FDIC diberikan kewenangan oleh Kongres untuk membentuk *bridge bank*, dimana kewenangan ini dituangkan dalam *Competitive Equilty Banking Act (CEBA)* tahun 1987. Penanganan permasalahan Bank melalui *bridge bank* adalah kasus- kasus bank yang berskala besar dan rumit.

mengharuskan otoritas resolusi memilih opsi resolusi yang memiliki biaya paling rendah dari semua opsi yang tersedia. Sedangkan dalam prinsip kedua dipilih salah satu opsi resolusi yang mempunyai biaya lebih rendah dibandingkan dengan opsi pembayaran klaim penjaminan dan likuidasi bank, tidak harus opsi yang memiliki biaya paling rendah. Selain pertimbangan tersebut, pemilihan metode /opsi resolusi bank perlu mempertimbangkan analisa biaya dan manfaat (*cost benefit analysis*) secara menyeluruh dan tidak hanya dari aspek keuangan yang berdampak langsung, melainkan juga aspek sosial ekonomis sekarang dan di masa mendatang.³⁸⁵

Melihat uraian di atas, maka kajian tentang pemilihan cara penanganan bagi Bank Sistemik belum dikaji pilihan metode resolusi penanganannya. Berdasarkan UU PPKSK yang memberikan alternatif pilihan metode resolusi yaitu dengan pembentukan Bank Perantara atau menggunakan Bank penerima, maka menurut penulis pemilihan metode hendaknya dilakukan secara cermat dan hati – hati karena penanganan dilakukan terhadap Bank Sistemik yang sangat beresiko menimbulkan *contagious effect*. Penanganan terhadap Bank Gagal dengan struktur kompleks tentu akan berbeda pemilihan metode resolusinya dibandingkan dengan Bank Gagal yang tidak rumit. Kewenangan penanganan Bank Gagal oleh LPS yang semakin diperluas setelah lahirnya UU PPKSK, harus dilakukan bersamaan dengan aksesibilitas LPS terhadap data sebelum bank dinyatakan sebagai Bank gagal. Dalam hal ini tentu data- data tersebut ada pada OJK dan BI. Koordinasi antara OJK, BI dan LPS harus terjalin dengan baik jauh sebelum Bank dikatakan sebagai Bank Gagal.

³⁸⁵ Hari Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 165.

Setelah terbentuk Undang- Undang PPKSK, fungsi, tugas dan wewenang LPS semakin luas. Kewenangan LPS bertambah setelah lahirnya Undang-Undang PPKSK, yaitu kewenangan untuk melaksanakan Program Restrukturisasi Perbankan dan bertambahnya metode resolusi Bank Gagal dengan opsi metode *purchase and assumption* dan metode *bridge bank*. Ditinjau dari stufen teori dari Hans Kelsen, hukum positif disusun secara piramida (bertingkat-tingkat).³⁸⁶ Maka pemberian kewenangan baru bagi LPS diberikan oleh peraturan Perundang-Undangan yang berada pada tingkat yang sama yaitu dari Undang-Undang PPKSK kepada LPS yang juga dibentuk dengan Undang-Undang sehingga kewenangan yang semakin besar dimiliki LPS. Menurut Teori Legalitas/ Teori Kewenangan, kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui atribusi yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.³⁸⁷ Pemberian kewenangan kepada LPS melalui atribusi. Wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana LPS yang memperoleh wewenangnya dari Undang-Undang LPS dan Undang-Undang PPKS.

³⁸⁶ Soetiksno, *Op. Cit.*, hlm. 61.

³⁸⁷ Ridwan HR. *Op. Cit.*, hlm .101.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan.

1. Pengaturan penetapan Bank Gagal dilakukan berdasarkan PBI No.6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank. Pada UU PPKSK, penanganan permasalahan solvabilitas Bank Sistemik dan Bank non sistemik diatur pada Bagian Keempat dan Bagian Kelima. Setelah lahir OJK, maka berdasarkan POJK No.15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status Bank, bagi Bank selain Bank Sistemik dalam pengawasan intensif yang tidak menghasilkan perbaikan kondisi keuangan dan manajerial berdasarkan analisis OJK maka bank tersebut selanjutnya ditetapkan sebagai bank dengan status pengawasan khusus, yang bila tidak dapat disehatkan maka bank disebut sebagai Bank Gagal. Dalam hal LPS memutuskan tidak melakukan penyelamatan terhadap bank selain bank sistemik maka OJK mencabut izin usaha bank bersangkutan. Bagi Bank Sistemik yang berada dalam pengawasan khusus, maka OJK meminta penyelenggaraan rapat KSSK untuk menentukan langkah-langkah yang dilakukan oleh anggota KSSK dalam mendukung penanganan Bank Sistemik oleh LPS. Rapat KSSK juga memutuskan penyerahan Bank Sistemik bersangkutan kepada LPS. Antara Bank Gagal sistemik dan Bank Gagal Non Sistemik terdapat perbedaan dan persamaan

yaitu dari terminologi resolusi, terminologi mekanisme dan langkah – langkah antisipatif.

Berdasarkan berbagai peraturan yang telah dikeluarkan oleh OJK, LPS, BI ataupun berdasarkan UU PPKSK, terdapat persamaan, tapi juga ada perbedaan pada terminologi regulasi dan terminologi mekanisme resolusi. Sedangkan pada langkah antisipatif, bagi Bank Sistemik terdapat langkah antisipatif yang lebih banyak dibandingkan dengan langkah antisipatif Bank Non Sistemik.

Bank Gagal disebabkan oleh faktor internal dan faktor eksternal. Bank yang rapuh karena permasalahan internal, lebih cepat mengalami kegagalan bila terdampak oleh faktor eksternal. Pengertian ataupun penafsiran pengertian Bank Gagal telah mengalami pergeseran, penulis berpendapat pergeseran disebabkan oleh beberapa hal diantaranya karena kesadaran negara yang makin tinggi untuk menjaga stabilitas sistem keuangan, penekanan perhatian pada masalah solvabilitas bank dan tindakan lebih awal untuk mencegah kegagalan bank.

2. Restrukturisasi Bank Gagal dalam sistem perbankan nasional pernah dilakukan di Indonesia, yaitu restrukturisasi perbankan yang dilakukan saat terjadi krisis keuangan tahun 1997-1998. Belajar dari sejarah perbankan pada saat krisis tersebut, berawal dari tidak diterapkannya prinsip *prudential banking* dengan benar dan kemudian dilaksanakannya kebijakan deregulasi Paket oktober 1988 (Pakto 1988). pemerintah saat tersebut ingin segera menjadi negara industri

sehingga mempercepat liberalisasi ekonomi padahal struktur perbankan belum kokoh. Strategi utama restrukturisasi perbankan saat tersebut adalah dengan strategi pemulihan kepercayaan kepada perbankan, strategi penyelesaian masalah solvabilitas bank dan pemberdayaan perbankan. Pemulihan kepercayaan kepada perbankan telah dapat dilakukan tetapi menimbulkan *moral hazard* dari pengelola bank dan pemilik bank.

Perbankan perlu didorong untuk memperkuat dirinya dengan berbagai cara antara lain merger, konsolidasi dan akuisisi. Setelah terbentuk OJK, maka OJK juga mengatur mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan, integrasi dan konversi. OJK menggunakan terminologi Penggabungan untuk Merger, Peleburan untuk terminologi Konsolidasi dan Pengambil Alihan untuk terminologi Akuisisi. Selain itu, OJK memasukkan Integrasi dan Konversi sebagai bagian dari restrukturisasi bank.

3. Restrukturisasi Bank Gagal oleh LPS sebelum berlakunya UU PPKSK dalam bentuk resolusi menyelamatkan bank atau melikuidasi Bank Gagal yang tidak diselamatkan. Bagi Bank Sistemik penanganan dilakukan oleh LPS dengan mengikut sertakan pemegang saham (*Open bank Assistance*) atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham. Tindakan yang dapat dilakukan LPS : (a) menguasai, mengelola dan melakukan tindakan kepemilikan atas aset yang dimiliki atau yang menjadi hak bank dan/atau kewajiban bank, (b) menjual atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan nasabah debitur dan/atau kewajiban

bank tanpa persetujuan nasabah kreditur (*purchases and assumption*), (c) melaksanakan penyertaan modal sementara, (d) mengalihkan manajemen bank kepada bank lain (e) melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain (f) melakukan pengalihan kepemilikan bank, dan (g) meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri dan /atau mengubah kontrak bank yang mengikat bank dengan pihak ketiga yang menurut LPS merugikan bank. Penyelesaian Bank Gagal Non Sistemik yaitu dengan melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan. LPS melakukan restrukturisasi terhadap Bank Century yang ditetapkan sebagai bank sistemik, sehingga diberikan dana *bail out* hingga 6,77 triliun rupiah meskipun tidak semua pihak percaya terhadap akibat dampak sistemik dari Bank Century. Setelah diterbitkan UU PPKSK, LPS mendapat tugas dan tanggung jawab baru, ditetapkan sebagai penyelenggara Program Restrukturisasi perbankan. LPS melakukan penanganan Bank sistemik dengan cara : (1) mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban Bank Sistemik kepada Bank Penerima, (2) mengalihkan kegiatan atau seluruh dan /atau kewajiban bank Sistemik kepada Bank Perantara atau (3) melakukan PMS pada Bank Sistemik. Penyelesaian bagi Bank Non Sistemik sama dengan penanganan bank Sistemik yaitu menetapkan Bank Penerima, membentuk Bank Perantara, atau PMS. Penyelesaian bagi bank non sistemik juga dimungkinkan dengan cara Likuidasi. Dengan demikian resolusi yang dapat dijalankan oleh LPS setelah terbitnya UU PPKSK, menjadi lebih luas.

B. Saran

1. Pengaturan penetapan Bank Gagal dalam sistem perbankan nasional dilakukan dalam suatu mekanisme tersendiri. Namun dari mekanisme penetapan Bank Gagal tidak ada pernyataan secara tegas saat Bank Sistemik dan Bank Non Sistemik telah berada pada status sebagai bank Gagal. Penulis menyarankan, OJK perlu menegaskan secara eksplisit saat Bank Sistemik dan Bank Non Sistemik telah menjadi Bank Gagal agar mempunyai kepastian hukum. Penulis menyarankan OJK, LPS, BI dan Kementerian Keuangan perlu menggunakan terminologi yang sama bagi Bank Sistemik dan Bank Non Sistemik, demikian juga terminologi bagi mekanisme resolusi agar tidak membingungkan bagi masyarakat luas. OJK perlu menetapkan agar Bank Sistemik melakukan langkah antisipatif lainnya yaitu Rencana Resolusi (*Resolution Plan*) yang akan dilaksanakan jika *Recovery Plan* tidak efektif menyelesaikan masalah Bank Sistemik.
2. Agar bank dapat memperkuat dirinya, Penulis menyarankan kelembagaan restrukturisasi seperti Merger, konsolidasi dan sebagainya perlu dimaksimalkan sehingga efektif mencegah kegagalan bank. Bercermin dari sejarah kelam perbankan saat krisis keuangan tahun 1997/1998, penerapan *prudential principle* dalam pengelolaan bank tidak boleh diabaikan, pengawasan yang efektif dari OJK juga merupakan suatu keharusan, sehingga bank selalu mendapat kepercayaan dari masyarakat.

3. UU PPKSK memberikan tambahan kewenangan bagi LPS yaitu melaksanakan PRP. Penulis menyarankan agar PRP diselesaikan oleh LPS penyusunannya sehingga jika terjadi krisis sistem keuangan dan terjadi permasalahan sektor perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, maka telah ada landasan hukum yang kuat dan mekanisme yang jelas dalam pelaksanaan restrukturisasi perbankan. Restrukturisasi dilakukan dengan instrumen yang memadai dan meminimalkan *moral hazard*. Dalam melaksanakan resolusi, LPS juga mempunyai kewenangan semakin luas. Dengan demikian kewenangan yang dimiliki LPS semakin kuat, namun dalam kedudukan sebagai anggota KSSK, LPS tidak mempunyai hak suara. Penulis menyarankan dengan kewenangan yang semakin luas, hendaknya LPS juga diberi hak suara sehingga dapat memberi masukan dan arahan sebagai anggota KSSK. Penulis juga menyarankan Pemerintah perlu menetapkan pedoman baku dalam koordinasi antara LPS dengan OJK dan BI.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 2001.
- Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum, Civil Law, Common Law, Hukum Islam*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004
- Adrian Sutedi, *Prinsip Keterbukaan Dalam Pasar Modal, Restrukturisasi Perusahaan, Good Corporate Governance*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006
- _____, *Hukum Perbankan, Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- _____, *Aspek Hukum Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- _____, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2014.
- Agus Budiarto, *Merger Bank di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- American Institute of Banking, *Dasar- Dasar Operasi Perbankan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995
- Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2020
- Antonius Cahyadi, E. Fernando M. Manullang, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Prenadamedia, Jakarta, 2015,
- Arief Wibisono, *Risiko Sistemik Perbankan*, Nugrohon Agung Wijoyo, UI-Press, Jakarta, 2015
- Aulia Pohan, *Potret Kebijakan Moneter Indonesia, Seberapa Jauh Kebijakan Moneter Mewarnai Perekonomian Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008

- Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Perbankan Indonesia*, Buletin, Jakarta, 2010
- Bismar Nasution, *Hukum Kegiatan Ekonomi 1*, Books Terrace & Library Bandung, 2007,
- Budi Untung, *Hukum Merger*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2019
- Buletin Ekspose Gerai Info, Bank Indonesia, *Jalan Panjang UU PPKSK*, Edisi 58, Tahun VI, 2016
- Busyra Azheri, *Corporate Social Responsibility*, Dari Voluntary Menjadi Mandotary, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Charles Enoch, et al, *Indonesia: Anatomy of A Banking crisis, Two Years of Living Dangerously*, IMF Working, 1997-1999,
- Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 2014
- Cita Yustisia Serfiyani, et al, *Restrukturisasi Perbankan Dalam Perspektif Hukum Bisnis Pada Berbagai Jenis Badan Usaha*, Percetakan Andi, yogyakarta, 2017
- Comptroller of The Currency, Administrator of National Bank Treasury DC, *Bank Failiure, An Evaluation and of The Factors Contributing to The Failure of National Banks*, June 1980
- Daniri Mas Ahmad, *Good Corporate Governance : Konsep dan Penerapannya di Indonesia*. Ray Indonesia, Jakarta, 2005
- Diana Ria Winanti Napitupulu, *Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*, Bumi Intitama Sejahtera, Jakarta, 2010
- E. Utrecht Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1983
- F.A.M Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006
- Fariied Wijaya, Soetatwo Hadiwigeno, *Lembaga- Lembaga Keuangan Dan Bank, Perkembangan, Teori dan Kebijakan*, BPFE-Yogyakarta, 1999
- Frianto Pandia. *Manjemen dana dan kesehatan Bank*, Jakarta, Rineka Cipta, 2012

- Gemala Dewi, *"Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2004
- Halim Alamsyah, *Restrukturisasi Perbankan Dan Dampaknya Terhadap Pemulihan Kegiatan Ekonomi Dan Pengendalian Moneter Dan Perbankan*, Buletin Moneter Dan Perbankan, Desember 1998
- Hamud, M. Balfas, *Hukum Pasar Modal Indonesia*, Tatanusa, Jakarta, 2006
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2015
- Hari Prasetya, *Mengupas Peran (Penting) LPS Dalam Sistem Perbankan*, Indie Publishing, Depok, Jawa Barat, 2016
- Hendy Herijanto *Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia*, Expose, Jakarta, 2012.
- Herman Darmawi, *Manajemen Perbankan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011
- Ishaaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014
- Jonker Sihombing, *Penjaminan Nasabah Perbankan*, Alumni Bandung, Bandung , 2010
- Krisna Wijaya, *Analisis Krisis Perbankan Nasional*, Kompas, Jakarta, 2000
- Kusumaningtuti, SS, *Peranan Hukum Dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- Lili Rasjidi, Liza Sonia Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra aditya Bakti, Bandung 2016
- M.S Tumanggor, *Pengenalan Otoritas Jasa Keuangan, Pasar Uang, Pasar Modal, dan Penanaman Modal*, F Media, Jakarta, 2015
- Malayu S.P. Hasibuan, *Dasar-Dasar Perbankan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002
- Marsuki, *Analisis Sektor Perbankan, Moneter, Dan Keuangan Indonesia*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2005
- Marwan Batubara, et al, *Skandal BLBI: Ramai – Ramai Merampok Negara*, Haekal Media Center, Jakarta, 2008
- Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000,

- Neni Sri Imaniyati, Panji Alam, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*, Citra Aditama, Bandung, 2016
- Nugroho Agung Wijoyo, *Referensi Resiko Sistemik Perbankan*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2015
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010
- Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Robby Djohan, *The Art of Turn Around, Kiat Resrukturisasi*, Aksara Karunia, Jakarta, 2003.
- Sabian Utsman, *Metodologi Penelitian Hukum Progresif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014
- Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan*, Mandar Maju, Bandung, 2012
- Shalendra D. Sharma, *The Indonesia Financial Crisis: From Banking crisis to Financial sector reforms 1997-2000*, Arts & Humanities, April 2001, hlm. 75.
- Shalendra. D. Sharma, *The Indonesian Financial Crisis: From Banking Crisis to Financial Sector Reforms, 1997-2000*, Art & humanities, April, 2001.
- Shelagh Hefferman, *The Determinant of Bank Failure , Modern Banking in Theory and Practice* , Chicester, John Wiley & Sons ltd.
- Soedjono Dirdjosisworo, *Hukum Perusahaan Mengenai Hukum Perbankan Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2003
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Soerjono Soekanto Otje Salman, *Disiplin Hukum Dan Disiplin Sosial, Rajawali Pers, Jakarta, 2011*
- Soerjono Soekanto, *Disiplin Hukum Dan Disiplin Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2012

- Soetiksno, *Filsafat Hukum, Bagian I*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003
- Adrian Sutedi, *Prinsip Keterbukaan Dalam Pasar Modal, Restrukturisasi Perusahaan, Good Corporate Governance*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006
- Stanley V Ragalevsky and Sarah J. Ricardi, *Anatomy of a Bank Failure*, Journal the Banking Law Journal, December 2009
- Suratman, H. Philip Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2012
- Susanti Adi Nugroho, *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Prenada Media, Jakarta, 2019
- Sutan Remy Sjahdeini, *Ajaran Pidana : Tindak Pidana Korporasi & Seluk Beluknya*, Kencana, Jakarta, 2017
- Syamsul Hadi, et al, *Strategi Pembangunan Indobesia Pasca IMF*, Granit, Jakarta, 2004, hlm..
- Takanarita Toro, *Shaking the Financial System*, Japan Quarterly 43, 2, April/ June 1996
- Taswan, *Moral Hazard Pada Perbankan*, Jurnal Dinamika Keuangan Dan Perbankan, Agustus, 2009
- Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata Dalam Sistem Hukum Nasional*, Prenada Media, Jakarta, 2010
- Uswatun Hasanah, *Hukum Perbankan*, Setara Press, Malang, 2016
- Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia Dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, Keni Media, Bandung, 2012
- _____, *Lembaga Penjamin Simpanan, Substansi Dan Permasalahannya*, BooksTerace Library, Bandung, 2007
- Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, Booksterace Library, Jakarta, 2005

B. Artikel, Jurnal, Skripsi, Tesis dan Disertasi

Abdul Mongid, Bank Indonesia: *Independensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sistem Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 8 No. 3, September 2010

Ac Abdul Mongid, *Bank Indonesia, Indenpedensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sstem Keuangan*, Buletin Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 8, No 3, September 2010,

Alex Kurniawan, *Kajian Hukum Terhadap Penyelesaian Likuidasi Bank yang di cabut izin usahanya sebelum berlakunya Undang – Undang Nomor 24 tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Januari – April, 2013

Arief Wibisono, *Peranan Negara Dalam Mencegah Dan Menangani Krisis Sistem Keuangan*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2014.

Asep Suherman, *Peranan Dan Tanggung Jawab Hukum Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Menyelesaikan Dan Menangani Bank Gagal (FailBank): Studi Kasus Bank Century*, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011

Ayu Kusuma Ratri, *Konsistensi Pengaturan Penetapan Status Bank Gagal Sebagai Penerima Lender of The Last Resorts*, Tesis, Pasca Sarjana, Universitas Brawijaya

Bismar Nasution, *Implementasi Pasal 34 Undang-Undang tentang Bank Indonesia dan Dampaknya Pada Peranan dan fungsi Bank Indonesia Di Bidang Moneter Sistem Pembayaran dan Stabilitas Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, No. 3, September 2010

Buddi Wibowo, Wilbert Itan, *Dampak Risiko Default Bank Terhadap Risiko Sistemik Perbankan Dan Risiko sistemik Bursa Saham Di Lima Negara ASEAN*, Jurnal Keuangan dan Perbankan, Vol 20, No.1 Januari 2015

Budi Wibowo dan Andre Prasetyo Siantoro, *Tingkat Persaingan Bank dan Risiko Sistemik Perbankan: Kasus Indonesia*, Journal Manajemen Teknologi, Vol. 1, No. 3, 2018

Dhian Indah Astuti, Tundjung Herning Sitabuana, Dian Septiandani, *Peran Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah*, Jurnal, Humani Vol.5, No.1 Januari 2012

- Ec Abdul Mongid, *Bank Indonesia, Independensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sistem Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 8, No.3, September 2010
- Evan R. Tambunan pada tulisannya *Analisis Terhadap Pengaturan Dan Pengawasan Bank Dengan Keluarnya Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Transparency, Jurnal Hukum Ekonomi, Juni 2013
- George G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation*, the Cato Journal, Vol 16, No. 1 spring/summer, 1996
- Gerald Turkel, *Law Making and Dispute Resolution*, Allyn & Bacon, Delaware, USA, 1996
- Gillian Garcia, *Deposit Insurance, A Survey of Actual and Best Practices*, IMF Working Paper, Authorized for Distribution by Charles Ennoch, Monetary and Exchange Affairs Department, April 1999
- H. Semih yildirim, George C. Philippatos, *Restructuring, Consolidation and Competition in Latin American Banking Markets.*, Journal of Banking & Finance, vol 31, Issue 3, March 2007
- Herman Ruslim, *Merger, Akuisi, dan Restrukturisasi*, Jurnal Manajemen dan Bisnis, Vol 3, No.1, Juni 2008
- I Putu Indra Prastika, *Perlindungan Hukum Terhadap Uang Simpanan Nasabah Di Bank Gagal Oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) Menurut Undang – Undang Nomor 10 tahun 1998 Dan Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2004*, Jurnal Magister Hukum Udayana, Vol 5, No 3, September 2016.
- Jhoni Asmara, *Proses Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah Melalui Restrukturisasi*, Jurnal Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Syiah Kuala, Vol.3, No. 3, Agustus 2015
- Johannes Ibrahim, *Dilematis Penerapan Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan, Antara Perlindungan Hukum Dan Kejahatan Perbankan*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol 24, No 1, 2005
- Juanda Mamuja, *Fungsi Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Rangka Perlindungan Hukum Bagi nasabah Perbankan Di Indonesia*, Jurnal, Lex Privatum, vol III/No. 1, Januari – Maret, 2015

- Lastuti Abubakar, Tri Handayani, *Bail- In dan Interconnectedness: Isu Hukum Strategis Dalam Pencegahan Dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan*, Jurnal Masalah – Masalah Hukum, Jilid 48, No, Oktober 2019
- Philipus M. Hardjon dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis tidak diterbitkan, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2007
- Ratih Damayanti, et al, *Perlindungan Hukum Bagi Nasabah Terhadap Penyalah Gunaan Dana Nasabah Pada Perbankan Di Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum Gajah Mada, Vol VI, Oktober 2010
- Rio Fasen Ciptaswara, *Outlook Pengawasan Perbankan Pasca Terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 11, No. 1, Januari – April 2013
- Sari, W. I, *Analisis Pengendalian Stabilitas Ekonomi Dan Keuangan Global (Pendekatan Model Arbitrage Pricing Theory (Apt) Multifaktor Dan Contagion Theory)*, Tesis Magister Universitas Sumatera Utara, 2017
- Titi asmara Dewi, *Pertanggung Jawaban Direksi Bank Dalam Kredit Macet*, Tesis, Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Working Paper, *Least Cost Test Model Sebagai Dasar Pemilihan Cara Penyelesaian Bank Selain Bank Sistemik yang Mengalami Permasalahan Solvabilitas*, Lembaga Penjamin Simpanan, 2017
- Yenny Agustin M.R., *Peran Lembaga Penjamin Simpanan Terhadap Klaim Dana Nasabah Bank Likuidasi*, Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia, Vol 2, No 3, Sept- Des 2013
- Zainul Daulay, BPKM No. 26/P/UNAND/1990, *Hukum Ekonomi International*, Universitas Andalas, Padang, 1990
- Zhuang Cai, Peter Wheale, *Managing Efficient Capital Allocation with Emphasis on The Chinese Experience*, Journal of Ethics, April 2009
- Zulfi Diane Zaini, *Integrasi Sistem Keuangan Di Asia Timur Dan Implikasinya Bagi Indonesia Terhadap Regulasi Perbankan*, Pranata Hukum, Vol 7, No 2, Juli 2012.
- _____, *Lembaga Penjamin Simpanan Dan Fungsinya Terhadap Penyelesaian Bank Gagal Di Indonesia*, Jurnal Keadilan Progresif, Vol.3 No.2, September 2012, hlm. 167.

_____, *Perspektif Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi di Indonesia (Sebuah Pendekatan Filsafat)*, Jurnal Hukum Vol. XXVIII, No. 2, Desember 2012, hlm. 31.

_____, *Hubungan Hukum Bank Indonesia Sebagai Bank, Bank Sentral Dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Pasca Pengalihan Fungsi Pengawasan Perbankan*, Jurnal Media Hukum, Vol. 20, No. 2, Desember 2013.

Zuriyati, *Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Penyimpan Dana Pada Bank yang dilikuidasi Menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan*. Jurnal, JOM Fakultas Hukum Vol.2, No.2, Oktober 2005

C. Website

Adriansyah, *Fokus Kajian Teori Kewenangan*, <http://costumlawyer.wordpress.com/2014/09/18/fokus-kajian-teori-kewenangan/12>.
September, 2016

Apriyani, www.infobanknews.com, diakses pada tanggal 9 Juni 2020.

Mesti Sinaga, kontan.co.id, diakses pada tanggal 9 Juni 2020.

Sonny Tobelo, *Teori Tentang Badan Hukum*, sonnytobelo.blogspot.co.id/2014/07/teori-tentang-badan-hukum-html, diakses tanggal 18 September 2016, jam 20.35 WIB

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang - Undang No. 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan Dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (UU PPKSK)

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

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 15/PJOK.03/2017 Tentang Penetapan Status Bank

Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/31/PBI/2008 Tentang fasilitas Pembiayaan Darurat.

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1/PLPS/2014 Tentang Penjualan Saham Bank Gagal

Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/3/PBI/2017 tentang Pinjaman Likuiditas Jangka Pendek

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 15/PJOK/03/2017 Tentang Penetapan Status dan Tindak lanjut Pengawasan Bank Umum.

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor/6/10/PBI/2004 Tentang Sistem Penilaian Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/I/PBI/2004 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Syariah

Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/PBI/2024 yang dirubah PBI Tentang Tindak Lanjut Pengawasan Dan Penetapan Status Bank.

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1/PLPS/2014 Tentang Penjualan Saham Bank Gagal yang Diselamatkan.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 2/PJOK.03/2018 Tentang Penetapan Bank sistemik dan Capital Surcharge.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 14/PJOK.03/2017 Tentang Rencana Aksi (Recovery Plan) Bagi Bank sistemik

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 15/PJOK.03/2017 Tentang Penetapan suatu Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi Dan Akuisisi Bank.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136/PMK.05/2005 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penanganan Bank Sistemik yang Mengalami Permasalahan Solvabilitas.

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang – Undang.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Rangka Melaksanakan Langkah – Langkah Penanganan Permasalahan Stabilitas Sistem Keuangan.

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Rangka Melaksanakan Langkah – Langkah Penanganan Permasalahan Stabilitas Sistem Keuangan.

Rapat Dengar Pendapat Umum Pembahasan RUU LPS Di Komisi IX DPR-RI 2004-2009 Dengan Deputi Senior Gubernur Bank Indonesia, HIMBARA, PERBANAS dan ASBANDA.

Rapat Kerja Komisi IX DPR - RI 2004-2009 dengan Menteri Keuangan. pada pembahasan RUU LPS.

Rapat Kerja Pembahasan RUU JPSK antara Komisi XI DPR- RI 2004-2009 dengan Menteri Keuangan, Menteri Hukum Dan Hak Azazi Manusia dan Gubernur Bank Indonesia.

Rapat Kerja Pembahasan RUU LPS Di komisi IX DPR – RI Periode 2004 – 2009 dengan Menteri Keuangan.