

SEJARAH BANK INDONESIA : PERBANKAN
Periode 1997-1999



Cakupan :

	Halaman
1. Sekilas Sejarah Bank Indonesia di Bidang Perbankan Periode 1997-1999	2
2. Arah Kebijakan 1997-1999	5
3. Langkah-Langkah Strategis 1997-1999	7
4. Otoritas Pengawasan 1997-1999	8
5. Sasaran Strategis 1997-1999	9

1. Sekilas Sejarah Bank Indonesia di Bidang Perbankan Periode 1997 - 1999

Awal Juli 1997, terjadi gejolak nilai tukar. Bersamaan dengan itu, pemerintah melakukan pengetatan likuiditas. Kondisi ini memunculkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional, terutama pasca pencabutan ijin usaha 16 bank pada tanggal 1 November 1997. Hal ini berdampak sangat buruk, terutama memicu terjadinya depresiasi kepercayaan terhadap perbankan.

Sebagai manifestasi krisis kepercayaan itu, terjadi penarikan dana secara besar-besaran. Akibatnya, banyak bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang sangat parah (mismatch) yang disusul dengan kelangkaan likuiditas perekonomian secara keseluruhan (liquidity crunch). Keadaan semakin diperparah dengan melambungnya suku bunga Pasar Uang Antar Bank (PUAB) hingga mencapai 300% per tahun.

Keputusan likuidasi 16 bank pada tanggal 1 November 1997 dianggap sebagai pemicu krisis kepercayaan yang berlanjut dengan terpuruknya sektor perbankan. Sebenarnya, tindakan likuidasi itu diambil untuk mencegah semakin meluasnya krisis perbankan (systemic risk) dan besarnya risiko yang ditanggung masyarakat (economic cost). Selain itu, keputusan likuidasi itu juga merupakan hasil evaluasi dan rekomendasi IMF yang dituangkan ke dalam Letter of Intent (LoI) antara pemerintah dengan IMF pada tanggal 31 Oktober 1997.

Kesepakatan dengan IMF ini yang juga merupakan tahapan awal pelaksanaan reformasi ekonomi dan perbankan yang tertuang dalam Memorandum of Economic and Financial Policies yang ditandatangani pada awal November 1997. Program reformasi tersebut juga telah mendapat dukungan teknis dan keuangan dari Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan negara-negara sahabat lainnya.

Namun, upaya yang semula dimaksudkan untuk memulihkan kepercayaan kepada perbankan itu ternyata oleh masyarakat ditanggapi secara negatif. Masyarakat melakukan penarikan dan pengalihan dana secara besar-besaran (bank run), sehingga sejumlah bank mengalami mismatch dan terus mengalami saldo negatif (saldo debet) pada gironya di Bank Indonesia.

Untuk mencegah terjadinya pembengkakan saldo debet tersebut, pada akhir Desember 1997, dengan persetujuan Presiden, Bank Indonesia (BI) lewat surat Menteri Sekretaris Negara No. R-183/M.Sesneg/12/1997 tanggal 12 Desember 1997 menempuh kebijakan mengganti saldo debet bank-bank yang mempunyai harapan sehat dengan Surat Berharga Pasar Uang Khusus (SBPUK). Hal ini dilakukan agar pada akhir tahun 1997 tidak ada lagi bank yang terpaksa ditutup dan dinyatakan bangkrut.

Memasuki bulan Januari 1998, dampak krisis, terutama yang menyangkut sektor perbankan, ternyata semakin meluas. Saldo debet bank-bank di BI terus berlanjut. Untuk mencegah kehancuran sistem perbankan akibat krisis kepercayaan tersebut, pemerintah menempuh program stabilisasi dan reformasi menyeluruh. Langkah ini diambil juga untuk menjaga sistem pembayaran nasional dari kelumpuhan yang berakibat buruk pada seluruh kegiatan perekonomian dan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat. Pada tanggal 15 Januari 1998, program stabilisasi yang mencakup restrukturisasi sektor keuangan dan sektor riil itu ditandatangani pemerintah dengan IMF dalam LoI.

Untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, pada tanggal 26 Januari 1998, pemerintah memutuskan untuk menjamin pembayaran seluruh kewajiban bank, baik kepada deposan maupun kreditur lewat program penjaminan (blanket guarantee). Langkah ini diambil dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998 tentang Program Penjaminan BPR, Fasilitas Dana Talangan untuk Pembayaran Kewajiban Luar Negeri Bank dalam Rangka Trade Finance dan Inter Bank Debt Arrears, serta jaminan Pembiayaan Perdagangan Internasional. Keputusan ini juga sebagai tindak lanjut dari Frankfurt Agreement yang ditandatangani oleh pemerintah pada tanggal 4 Juni 1998.

Kebijakan ini dimaksudkan untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional selai diharapkan dapat mendukung stabilisasi nilai tukar. Penjaminan juga diberlakukan bagi nasabah kreditur 16 Bank dalam Likuidasi (BDL), Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU), Bank Take Over (BTO), bank yang masuk program rekapitalisasi, dan bank lain dalam pengawasan BPPN, dengan memenuhi syarat-syarat penjaminan yang telah ditetapkan.

Program penjaminan tersebut diterapkan setelah melalui pengkajian yang panjang oleh pemerintah dan konsultasi yang intensif dengan IMF. Dengan mengacu kepada komitmen dan kebijakan itu, pelaksanaan pembayaran penjaminan terhadap nasabah/kreditur sebenarnya merupakan kewajiban pemerintah. Namun, karena adanya kendala kondisi keuangan pemerintah pada waktu itu, BI menyediakan dana talangan terlebih dahulu. Pada gilirannya, semua pengeluaran akan ditagih oleh Bank Indonesia kepada pemerintah. Kebijakan pemerintah tersebut direalisasikan dalam berbagai bentuk fasilitas BI yang kemudian dikenal dengan istilah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).



Sesuai Persetujuan Bersama antara Gubernur BI dan Menteri Keuangan tanggal 6 Februari 1999, nilai BLBI yang disepakati adalah Rp 144,5 triliun dan pemberian BLBI kepada PT Bank Ekspor Impor Indonesia sebesar Rp 20 triliun. Atas pemberian BLBI sejumlah Rp 144,5 triliun tersebut, pemerintah menerbitkan tiga surat utang yaitu Surat Utang No. SU-001/MK/1998 sebesar Rp 80 triliun, No. SU-003/MK/1999 sebesar Rp 64,5 triliun, dan No. SU-004/MK/1999 sebesar Rp 53,8 triliun.

Penyediaan dana BLBI kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat tersebut mengacu pada ketentuan Pasal 32 ayat (3) dan Penjelasan Umum Angka III huruf b Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Di dalam undang-undang tersebut ditegaskan peran BI sebagai lender of the last resort. Selain sebagai pelaksanaan fungsi itu, penyediaan BLBI juga dilakukan untuk melaksanakan komitmen BI untuk membantu pemerintah dalam menjalankan kebijakan makro ekonomi nasional.

Jadi, penyediaan BLBI merupakan konsekuensi kebijakan pemerintah untuk tidak lagi menutup bank, selain penjaminan terhadap pembayaran dana pihak ketiga dan kewajiban bank lainnya. Dasarnya adalah Keppres No. 24 Tahun 1998, Keppres No.

26 Tahun 1998, dan Keppres No. 193 Tahun 1998. Langkah ini diambil, selain atas persetujuan presiden, juga berdasarkan kesepakatan yang sudah ditandatangani oleh pemerintah dengan IMF.

Selain upaya-upaya tersebut di atas, pemerintah juga membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) berdasarkan Keppres No. 27 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998. Tugas utama BPPN adalah melaksanakan program penjaminan pemerintah atas kewajiban bank-bank umum sekaligus melakukan upaya-upaya penyehatan perbankan.

Sebagai tahap awal pembenahan perbankan, pemerintah mengambil langkah-langkah preventif untuk mengurangi dampak kerusakan terhadap sistem perbankan. Caranya adalah dengan membekukan kegiatan usaha dan mengambil alih bank-bank yang dinilai dapat menjadi pemicu kerusakan sistem perbankan. Dalam kaitan ini, pada tanggal 3 April 1998, pemerintah menetapkan tujuh bank dibekukan kegiatan operasinya (BBO) dan tujuh bank lainnya diambil alih (BTO). Karena kondisi beberapa bank BTO tersebut semakin memburuk, maka pada awal Agustus 1998, tiga bank BTO dibekukan kegiatan operasinya.

Sebagai kelanjutan dari proses pemulihan iklim perbankan, pada tanggal 21 Agustus 1998, pemerintah mengumumkan paket restrukturisasi perbankan yang menyeluruh kepada semua bank. Paket ini terdiri atas dua bagian utama, pertama adalah kebijakan untuk menyiapkan pemulihan ekonomi dengan membangun kembali perbankan yang sehat melalui program rekapitalisasi dan penyempurnaan ketentuan dan peraturan perbankan. Kedua, kebijakan yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan bank-bank melalui percepatan restrukturisasi bank.

Program rekapitalisasi perbankan dilaksanakan melalui beberapa tahapan, yaitu pemeriksaan kondisi keuangan (due diligence), pengelompokan bank menurut kondisi permodalan, penilaian terhadap rencana kerja (business plan) bank, penilaian kelayakan dan kesesuaian (fit and proper test), serta penyetoran modal oleh pemilik/investor dan pemerintah. Pembahasan dan rumusan program rekapitalisasi tersebut dilakukan bersama oleh Departemen Keuangan, BI, dan BPPN yang kemudian diputuskan oleh presiden melalui DPK ECU.

Dalam pelaksanaan program itu, diikutsertakan peninjau independen dari IMF, Bank Dunia, dan ADB (Bank Pembangunan Asia). Perkembangan dari hasil program ini diumumkan pemerintah pada tanggal 13 Maret 1999. Hasilnya, 38 bank diputuskan untuk di-BBKU, 7 bank di-BTO, dan 9 bank swasta nasional, 12 BPD, dan semua bank BUMN ikut dalam program rekapitalisasi. Kebijakan ini juga membawa dampak meningkatnya BLBI untuk menutup kewajiban pemerintah kepada nasabah/kreditur bank yang di-BBKU.

2. Arah Kebijakan 1997-1999

Dengan perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Pokok Pokok Perbankan menjadi UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, peranan Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan mengalami perubahan yang drastis.

Dengan perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Pokok Pokok Perbankan menjadi UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, peranan Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan mengalami perubahan yang drastis. Perubahan tersebut antara lain mengatur:

- (1) pengalihan wewenang perizinan di bidang perbankan dari Menteri Keuangan kepada Pimpinan Bank Indonesia.
- (2) pemilikan bank oleh pihak asing tidak dibatasi tetapi tetap memperhatikan prinsip kemitraan
- (3) pengembangan bank berdasarkan syariah
- (4) perubahan cakupan rahasia bank yang semula meliputi sisi aktiva dan pasiva dari neraca bank, menjadi nasabah penyimpan dan simpanannya
- (5) pembentukan lembaga penjamin simpanan (LPS) dan
- (6) pendirian badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan.

Perbankan Indonesia mengalami pukulan berat akibat krisis nilai tukar mata uang yang melanda negara-negara di kawasan Asia, termasuk (dan terutama) Indonesia sejak pertengahan 1997. Kepanikan nasabah bank lantaran nilai tukar Rupiah terdepresiasi drastis terhadap valas dalam waktu yang begitu cepat, berakibat pada penarikan Rupiah di bank-bank secara besar-besaran (rush). Sebagian besar dana itu dipergunakan untuk berspekulasi valas, akibatnya Rupiah semakin terdepresiasi lagi. Penarikan dana nasabah bukan hanya dilakukan dalam bentuk uang tunai tetapi juga melalui kliring. Oleh karena itu banyak bank yang saldo gironya di Bank Indonesia menjadi negatif.

Di sisi lain, kekhawatiran Bank Indonesia terhadap kemungkinan yang lebih buruk ditindaklanjuti antara lain dengan pengetatan likuiditas perbankan dengan maksud agar bank-bank tidak ikut berspekulasi membeli valas. Bank rush dan pengetatan likuiditas tersebut kemudian direspons pasar sehingga mendorong naiknya suku bunga antar bank (rata-rata 60% per tahun). Berhubung banyak bank yang tidak dapat membayar kembali pinjaman antarbank dimaksud maka bank-bank pemberi pinjamanpun akhirnya mengalami kesulitan likuiditas pula (domino effect). Akibatnya bank yang bersaldo negatif di Bank Indonesia semakin banyak lagi. Kondisi yang demikian menimbulkan kekhawatiran Bank Sentral atas kemungkinan lumpuhnya system pembayaran yang dampak berikutnya akan memukul kegiatan ekonomi secara keseluruhan sehingga dapat menimbulkan implikasi lain seperti kekurangcukupan pasokan obat-obatan, minuman dan makanan bayi serta pemutusan hubungan kerja bagi kaum buruh.

Daya tahan perbankan nasional terhadap krisis yang begitu rentan, disebabkan pula oleh kondisi internal sektor perbankan seperti konsentrasi kredit pada sektor ekonomi tertentu terutama kredit kepada pihak-pihak terkait dengan bank. Kondisi-kondisi lainnya yang juga ikut berperan antara lain belum adanya sistem penjaminan terhadap simpanan masyarakat yang akhirnya mengharuskan bank sentral memberikan implicit guarantee atas kelangsungan hidup beberapa bank untuk mencegah kegagalan sistemik dalam industri perbankan. Selain itu, lemahnya law enforcement pada umumnya, termasuk dependensi bank sentral, telah menimbulkan moral hazard bagi manajemen bank yang mengarah pada perilaku mengambil risiko tinggi dalam pengelolaan bank. Issue lain yang juga berpengaruh adalah terbatasnya informasi yang tersedia bagi masyarakat mengenai kondisi keuangan bank sehingga kontrol masyarakat terhadap perbankan tidak berjalan dengan semestinya.

Menghadapi kondisi ini, fungsi pengawasan bank dititikberatkan pada berbagai hal penting, antara lain pembatasan ruang gerak bank atas kemungkinan keterlibatannya dalam spekulasi, minimalisasi kemungkinan terjadinya rush oleh intern bank sendiri dan meminta bank melakukan himbauan kepada nasabahnya agar tidak panik secara berlebihan.

Dalam Sidang Kabinet Terbatas tanggal 3 September 1997, Pemerintah memutuskan untuk: membantu bank-bank yang masih memiliki harapan hidup; memerintahkan merger atau penjualan beberapa bank kepada bank-bank yang lebih mampu; dan mencabut ijin bank-bank yang sudah tidak memiliki harapan hidup. Bank-bank yang dianggap layak berlanjut dibantu dengan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia. Kemudian 16 bank dinyatakan sebagai Bank Dalam Likuidasi (BDL), 4 bank dinyatakan sebagai Banks Taken Over (BTO), 10 bank sebagai Bank Beku Operasi (BBO) dan 39 bank sebagai Bank Beku Kegiatan Usaha Tertentu (BBKU). Selain itu, dalam upaya pemulihan perbankan, Pemerintah melakukan penguatan modal (rekapitalisasi) terhadap 10 Bank Pembangunan Daerah (BPD) dan 9 bank umum.

Sementara itu, untuk meredam kepanikan masyarakat, pemerintah menyediakan program penjaminan atas simpanan mereka di bank dan sekaligus menjamin pula seluruh kewajiban bank (blanket guarantee). Badan Penyehatan Perbankan Nasional pun dibentuk untuk menjalankan program penjaminan Pemerintah serta diberi tugas melakukan penyehatan bank-bank yang diambilalih oleh Pemerintah.

Dampak krisis perbankan nasional terhadap luar negeri akhirnya dapat diatasi dengan berbagai kesepakatan, antara lain :

- 1) Letter of Credit (L/C) yang diterbitkan oleh bank-bank nasional yang tidak dapat diterima di luar negeri, dijamin secara tunai oleh Bank Indonesia.
- 2) Hutang bank-bank kepada kreditur luar negeri disepakati untuk direschedul (jadwal ulang).

Dengan demikian secara ringkas dapat dikemukakan bahwa arah kebijakan perbankan dalam periode ini adalah menyelamatkan sistem perbankan dari krisis dan meletakkan landasan-landasan bagi pemulihan kemudian.

3. Langkah-Langkah Strategis 1997-1999

Dalam masa krisis, peran Bank Indonesia tidak dapat digambarkan sebagai peran yang berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian integral dari upaya Indonesia untuk menanggulangi permasalahan negara.

Dalam masa krisis, peran Bank Indonesia tidak dapat digambarkan sebagai peran yang berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian integral dari upaya Indonesia untuk menanggulangi permasalahan negara.

Selama krisis berlangsung, penyelamatan sistem perbankan nasional dilakukan dalam intensitas tinggi. Koordinasi dengan Pemerintah dilakukan melalui berbagai forum, antara lain sidang kabinet terbatas bidang Ekuwasbang dan Prodis tanggal 3 September 1997, pencabutan izin usaha 16 bank tanggal 1 November 1997, penerapan program penjaminan pemerintah tanggal 26 Januari 1998, pendirian BPPN tanggal 26 Januari 1998, identifikasi bank-bank berdasarkan kriteria rekapitalisasi pada akhir 1998, pengambilalihan bank-bank oleh pemerintah pada bulan Mei 1998 dan pembekuan operasional bank pada bulan Mei dan Agustus 1998 serta penghentian kegiatan usaha tertentu bank-bank tanggal 13 Maret 1999.

Menghadapi masalah perekonomian yang makin meluas maka Pemerintah meminta bantuan kepada Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund-IMF). Kesepakatan antara Pemerintah dan IMF bertalian dengan upaya mengatasi krisis dan restrukturisasi perbankan tertuang dalam Memorandum on Economic and Financial Policies yang mencakup rencana aspek ekonomi yang menyeluruh. Di sektor perbankan pembenahan perbankan menyangkut langkah-langkah penutupan bank tidak solven dan restrukturisasi terhadap bank-bank lain. Bank-bank yang mengalami masalah dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok bank yang perlu direkapitalisasi dan kelompok bank yang memerlukan pengawasan lebih intensif, perwalian, atau pengambilalihan bank. Restrukturisasi juga menyangkut penyusunan skim asuransi deposito, perbaikan teknik dan prosedur Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), penguatan pengawasan bank, dan penyempurnaan pasar uang antarbank.

Di samping itu, dalam rangka law enforcement dan pembenahan perbankan ke depan, Bank Indonesia melakukan koordinasi bersama Kepolisian RI dan Kejaksaan Agung RI yang kemudian melahirkan SK Bersama tentang Investigasi Perbankan. Tujuan SK bersama ini adalah meningkatkan efektifitas penegakan hukum melalui kerja sama investigasi atas dugaan tindak pidana perbankan di mana Bank Indonesia menjadi fasilitator dalam identifikasi dugaan tindak pidana dimaksud.

Selanjutnya, terkait dengan divestasi penyertaan modal Pemerintah pada beberapa bank dalam rangka penyehatan perbankan nasional, Bank Indonesia bekerja sama secara intensif dengan BPPN untuk memilih dan memberikan persetujuan terhadap calon investor yang eligible mengambil alih kepemilikan Pemerintah pada bank-bank tersebut. Dalam kaitan ini, fit & proper test bagi calon investor baik dari segi finansial, track record maupun visi ke depan, merupakan concern utama Bank Indonesia.

4. Otoritas pengawasan 1997-1999

Dengan amandemen UU NO. 7 Tahun 1992 tentang Pokok-pokok Perbankan menjadi UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan maka wewenang perizinan di bidang perbankan beralih dari Menteri Keuangan kepada Pimpinan Bank Indonesia.

Dengan amandemen UU NO. 7 Tahun 1992 tentang Pokok-pokok Perbankan menjadi UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan maka wewenang perizinan di bidang perbankan beralih dari Menteri Keuangan kepada Pimpinan Bank Indonesia. Sebagai otoritas pengawas bank, dalam masa krisis ini Bank Indonesia menjalankan wewenangnya untuk mengatasi kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha bank. Sesuai dengan UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan, terdapat enam tindakan yang dapat dilakukan Bank Indonesia, yaitu :

- 1) pemegang saham diminta untuk menambah modal,
- 2) pemegang saham diminta untuk mengganti dewan komisaris dan atau direksi bank,
- 3) bank diminta untuk menghapusbukukan kredit yang macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modal,
- 4) bank diminta untuk melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain,
- 5) bank diminta untuk dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban bank, dan
- 6) Bank Indonesia mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Apabila tindakan di atas tidak berhasil untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh bank, maka Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank yang bersangkutan.

Dalam rangka penanggulangan krisis perbankan, Pemerintah pada tanggal 26 Januari 1998 membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang bertugas melakukan penyehatan perbankan, menyelesaikan aset bermasalah dan mengupayakan pengembalian uang negara yang telah tersalur pada sektor perbankan. Sesuai dengan UU No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan, program penyehatan yang dilakukan oleh BPPN adalah khusus terhadap bank-bank yang ditetapkan dan diserahkan oleh Bank Indonesia kepada BPPN. Di luar itu, seluruh otoritas perbankan masih tetap berada di Bank Indonesia. .

5. Sasaran Strategis 1997-1999

Krisis nilai tukar yang menyerang Indonesia pada pertengahan tahun 1997 memicu terjadinya krisis perbankan. Pada periode ini fungsi pengawasan bank dititikberatkan pada program penyehatan perbankan serta program untuk meningkatkan ketahanan perbankan.

Krisis nilai tukar yang menyerang Indonesia pada pertengahan tahun 1997 memicu terjadinya krisis perbankan. Pada periode ini fungsi pengawasan bank dititikberatkan pada program penyehatan perbankan serta program untuk meningkatkan ketahanan perbankan. Penyehatan perbankan dilakukan meliputi program penjaminan, program rekapitalisasi perbankan dan restrukturisasi kredit. Sedangkan upaya peningkatan ketahanan perbankan dilakukan melalui perbaikan infrastruktur perbankan, peningkatan mutu pengelolaan bank, penyempurnaan ketentuan perbankan dan pementapan sistem pengawasan bank.

Pada periode ini pengawasan yang dilakukan oleh BPK juga dilakukan untuk mengawasi penggunaan obligasi pemerintah dalam rangka rekapitalisasi perbankan.