

**FUNGSI DAN PERANAN BANK INDONESIA
DALAM MELAKUKAN PEMBINAAN DAN PENGAWASAN BANK
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 1999**

TESIS



Oleh :

ZULFAHMI

Nomor Mhs : 04 M 0099
BKU : Hukum Bisnis
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2006**

**FUNGSI DAN PERANAN BANK INDONESIA
DALAM MELAKUKAN PEMBINAAN DAN PENGAWASAN BANK
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 1999**

TESIS

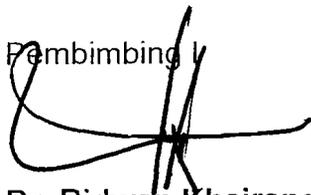
Oleh :

ZULFAHMI

Nomor Mhs : 04 M 0099
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : Hukum Bisnis

TELAH DISETUJUI OLEH OLEH

Pembimbing I



Dr. Ridwan Khairandy, SH.MH.

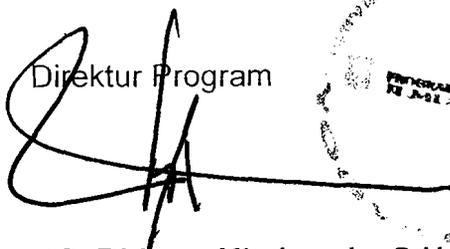
Tanggal

Pembimbing II

Hasnati, SH,MH.

Tanggal.....

Direktur Program



DR. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal



**FUNGSI DAN PERANAN BANK INDONESIA
DALAM MELAKUKAN PEMBINAAN DAN PENGAWASAN BANK
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 1999**

TESIS

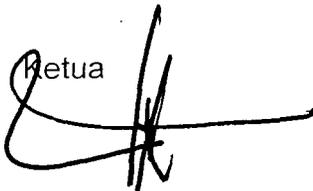
Oleh :

ZULFAHMI

Nomor Mhs : 04 M 0099
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : Hukum Bisnis

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 3 Maret 2006
dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua


Dr. Ridwan Khairandy, SH.MH.

Tanggal

Anggota

Hasnati, S.H.,M.H.

Tanggal

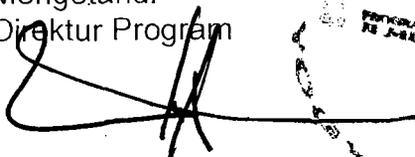
Anggota



Siti Anisan, S.H.,M.H.

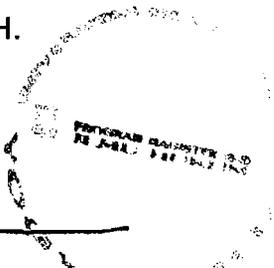
Tanggal

Mengetahui
Direktur Program



Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	10
D. Kerangka Teori	11
E. Metode Penelitian	14
BAB II TINJAUAN UMUM BANK INDONESIA	
A. Tinjauan Umum Pengawasan	18
B. Sejarah Bank Indonesia	37
C. Pengertian dan Peraturan yang Mengatur Bank Indonesia	49
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Fungsi dan Peranan Bank Indonesia dalam Melakukan	60
Pembinaan dan Pengawasan Bank	
B. Upaya yang Dilakukan Bank Indonesia dalam Pembinaan	103
dan Pengawasan Bank	
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	111
B. Saran	112

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bank Indonesia selaku bank sentral, atas dasar dan dengan berlandaskan wewenang dan tugas dalam UU No. 10 Tahun 1998 tentang perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang perbankan dan UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral serta UU No. 23/99 diberi wewenang melakukan pembinaan dan pengawasan atas semua jenis bank yang berada di Indonesia.

Sebagai bagian dari keseluruhan sistem ekonomi suatu negara maka stabilitas moneter harus selalu terjaga. Karena hal ini akan memperlancar roda perekonomian suatu negara secara keseluruhan sehingga diperlukan satu lembaga yang secara khusus menjadi stabilitas moneter. Kesadaran tercermin dalam UU No. 13 tahun 1968 yang menyebutkan bahwa Bank Indonesia adalah lembaga negara yang bertugas melaksanakan kebijakan moneter, yang keberadaannya dinyatakan dalam UUD 1945 pasal 23 yang dalam penjelasannya menyatakan Bank Indonesia mempunyai kedudukan yang khusus, yakni sebagai satu-satunya lembaga yang diberi hak monopoli oleh negara, dimana Bank Indonesia, berwenang untuk menerbitkan, mengeluarkan, dan mengatur peredaran macam dan harga mata uang.

Pada UU No. 13 Tahun 1968, peran dan tugas utama Bank Indonesia difokuskan pada tiga sub sistem perekonomian. Tiga sub sistem tersebut terdiri

dari moneter perbankan dan pembayaran. Pelaksanaan tiga bidang tugas tersebut akan sangat menentukan keberhasilan Bank Indoensia mencapai tujuan utamanya yaitu mempertahankan dan memelihara stabilitas nilai rupiah, sebagaimana dipertegas kembali dalam pasal 7 dan 8 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Fungsi utama Bank Indonesia di sub sistem moneter meliputi pengendalian moneter dengan jalan merumuskan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan bidang moneter, nilai tukar, serta memelihara dan mengelola devisi nasional. Fungsi utama di sub sistem perbankan berupa mengatur dan mengawasi sistem perbankan. Selanjutnya fungsi utama di sub sistem pembayaran meliputi pengaturan dan mengawasi sistem pembayaran serta mengelola dan mengedarkan uang kartal.

Untuk menjalankan fungsinya dalam pengendalian moneter Bank Indonesia menetapkan kebijakan-kebijakan ekonomi makro yang bertujuan mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, kesempatan kerja yang tinggi, inflasi yang rendah, serta neraca pembayaran yang mantap. Di bidang moneter, kebijakan-kebijakan bank diarahkan untuk mendukung pencapaian tujuan kebijakan ekonomi makro tadi, serta mendukung pencapai tujuan pembagunan nasional.

Fungsi utama Bank Indonesia di dalam perbankan dilaksanakan melalui pengaturan dan pengawasan dengan tujuan menciptakan perbankan yang sehat, mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar serta bermanfaat bagi perekonomian. Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi

tersebut, Bank Indonesia diberikan wewenang memberikan izin operasional bank, mengatur dan mengawasi sistem perbankan dilakukan dengan mengeluarkan kebijakan pemberian keleluasaan berusaha namun tetap berpegang pada prinsip kehati-hatian. Pendekatan lainnya bank didorong untuk melaksanakan secara konsisten, ketentuan yang intern yang dibuat sendiri.

Peranan Bank Indonesia dalam sistem pembayaran nasional itu dilakukan dengan mengurangi resiko kredit dan likuiditas antar bank, mengurangi resiko sistematis, meningkatkan kebijakan moneterisasi ekonomi, meningkatkan efisiensi dan kepastian nilai transfer yang terjadi di sektor riil, serta meningkatkan penyebaran manfaat pengembangan ekonomi nasional.¹

Selama ini dalam mengendalikan stabilitas moneter, Bank Indonesia selalu melibatkan lembaga-lembaga lain. Baik lembaga yang berada di lingkungan intern ataupun di luar Bank Indonesia yang masing-masing memiliki fungsi dan pengaruhnya dalam proses pengendalian moneter. Secara langsung hal ini turut menentukan efektivitas dan keberhasilan pelaksanaan tugas Bank Indonesia dalam menjaga stabilitas moneter.

Lembaga intern Bank Indonesia yang khusus bertanggung jawab mengendalikan dan menjaga stabilitas moneter, Urusan Ekonomi dan Statistik (URES), Urusan Devisa, Urusan Pasar Uang dan Giralisasi berada dibawah Dewan Direksi Bank Indonesia. Dan sekarang ini URES dirubah menjadi Urusan

¹ Didik J. Rachbini dan Suwidi Tono dkk, *Bank Indonesia menuju Independensi bank Sentral*, Mardi Muluo, Jakarta, 2000.

Riset Ekonomi dan Moneter (UREM), serta Urusan Statistik Ekonomi (USEM). Dua lembaga inilah yang berperan untuk mengendalikan dan menjaga stabilitas moneter. Perubahan terjadi pada Urusan Pasar Uang dan Giralisasi yang menyesuaikan dengan pengembangan tugas menjadi Urusan Operasi dan Pengendalian Moneter, lembaga ini di luar Bank Indonesia. Dewan Moneter terdiri dari Menteri keuangan sebagai Ketua, Gubernur Bank Indonesia, Menko Ekuin dan Ketua Bappenas sebagai anggota.

Dewan Moneter yang dominan dari orang pemerintah dalam pengambilan kebijakan-kebijakan lebih sering menguntungkan pemerintah, sehingga tak jarang kebijakan yang diambil akhirnya tak luput dari konflik kepentingan. Selain itu juga di intern Bank Indonesia Lembaga UREM dan USEM mempunyai pengaruh yang besar dalam proses penangkapan masalah moneter hingga perumusan rekomendasi dan usulan. Empat urusan lain di bidang moneter yaitu Urusan Operasi Pasar Uang dan Moneter (UOPM), Urusan Luar Negeri (ULN), Urusan Devisa (UD), dan Urusan Kredit (UK) juga bertanggung jawab untuk segera menginformasikan setiap terjadi permasalahan moneter di urusan kerjanya masing-masing kepada dewan Direksi Bank Indonesia. Permasalahan yang harus ditangkap oleh setiap urusan di bawah Bidang Moneter juga termasuk menanggapi isu-isu dan polemik menyangkut kebijakan-kebijakan moneter yang dijalankan Bank Indonesia.

Selesai UREM dan USEM, ada lembaga lain yang besar pengaruhnya dalam menangkap permasalahan moneter yaitu Urusan Pengaturan dan

Pengembangan Perbankan (UPPP), Urusan Pengawasan Bank Umum (UPB) dan Urusan Pengawasan Bank Perkreditan Rakyat (UPBPR). Sayangnya antara lembaga-lembaga di sektor moneter dan perbankan selama ini tidak selalu terjalin koordinasi yang baik. Akibatnya sering terjadi kebijakan yang dijalankan oleh urusan di bidang moneter justru berdampak kontra produktif bagi kebijakan yang sedang dilaksanakan oleh urusan di bidang perbankan atau juga sebaliknya.

Lemahnya koordinasi dan tidak sinkronnya kebijakan yang ditempuh oleh setiap urusan di bidang moneter dan perbankan itu, tentu saja mempersulit tindak lanjut penanganan permasalahan yang telah berhasil diidentifikasi oleh masing-masing urusan.

Tapi permasalahannya tidak hanya terletak pada koordinasi internal di Bank Indonesia. Cepatnya liberalisasi sektor keuangan, khususnya perbankan, serta besarnya arus dana dari luar negeri akibat globalisasi menyebabkan pengendalian moneter semakin sulit. Sebelum deregulasi 1988, perbankan praktis berada dalam kendali pemerintah dengan memberlakukan pengawasan ketat serta membatasi ekspansi perbankan. Namun setelah deregulasi 1988 telah memungkinkan berdirinya bank-bank baru, sebagai konsekuensi dari misi dan tujuan kebijakan itu sendiri, yakni pasarisasi lembaga keuangan atau perbankan agar pelaku-pelakunya makin banyak. Sehingga jumlah bank-bank yang ada jumlahnya semakin banyak, Oktober 1992 ada sekitar 208 bank umum dan jumlah ini terus meningkat hingga tahun 1997 ada sekitar 222 bank umum. Jumlah yang ada saat ini telah menyusut karena adanya likuidasi ataupun merger

yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Kebebasan yang diberikan oleh pemerintah, membuat perbankan bebas mencari dana sendiri langsung dari luar negeri. Yang berarti ekspansi moneter semakin pesat pertumbuhannya, demikian pula dengan lalu lintas modal yang semakin cepat pergerakannya. Dan ternyata hal ini membawa dampak yang kurang menggembirakan bagi dunia usaha, yaitu naiknya inflasi. Keadaan ini disebabkan penambahan uang yang beredar telah disalurkan perbankan menjadi kredit yang tidak seluruhnya digunakan untuk sektor produktif. Kredit ini dengan cepat berubah menjadi permintaan efektif yang tidak disertai kenaikan tingkat produksi barang dan jasa, sehingga menjadi pendorong naiknya tingkat inflasi.²

Selain itu juga, ketika Bank Indonesia meminta laporan keuangan dari bank-bank maka laporan yang diberikan bank-bank tersebut yang baik-baik saja. Kredit macet dikatakan lancar walaupun ada kredit macet dilaporkan maka nilainya hanya sekedar untuk mengesankan bahwa laporan keuangan yang disusun sudah benar-benar sesuai kondisi riil. Hal ini dilakukan dengan dasar untuk menghindari sanksi administrasi dari Bank Indonesia. Alhasil mekanisme peringatan dini dengan mengandalkan laporan keuangan bank yang diterima Bank Indonesia tidak optimal. Ini menyebabkan Bank Indonesia sering terkecoh mengenai keadaan suatu bank. Yang kelihatan sehat, ternyata tidak sehat sehingga sulit bagi Bank untuk melakukan pengawasan terhadap bank.

² Ibid, hal. 45

Timbul kepanikan di masyarakat ketika pada 1 November 1997 Bank Indonesia menutup 16 bank, yang beruntut ketidakpercayaan masyarakat pada bank-bank pada awal tahun 2005 ini kita menyaksikan kasus Bank Global yang merugikan nasabahnya. Hal ini karena tidak ada jaminan dana deposit bagi agar Bank nasabah yang banknya ditutup. Akhirnya atas desakan berbagai pihak Indonesia segera membayar uang nasabah dan meminta Bank Indonesia untuk tidak lagi menutup atau melikuidasi bank-bank yang ada. Penyelamatan bank adalah langkah yang diambil oleh Bank Indonesia, termasuk juga memperluas fungsinya sebagai *lender of last resort* mulai dari membantu mengatasi kesulitan likuidasi jangka pendek, sehingga membantu mengatasi masalah solvabilitas yang dihadapi bank-bank.

Sulitnya pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Bank Indonesia, juga disebabkan faktor lain seperti tekanan yang berasal dari IMF, pemerintah dan juga perangkat hukumnya sendiri yang masih lemah. Dan setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia mengawasi bank dilepas dan diserahkan pada lembaga keuangan independen. Namun selama belum terbentuk sampai akhir 2002 maka, pengawasan akan tetap dilakukan oleh Bank Indonesia.

Pada saat penggodokan RUU ini, timbul perdebatan sengit antara DPR dengan pemerintah mengenai tugas pokok Bank Indonesia. Disebutkan dalam pasal 10 huruf b bahwa Bank Indonesia berwenang menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan laju inflasi yang ditetapkan. Tetapi karena saat

itu di kalangan DPR menaruh perhatian yang cukup besar terhadap gejolak nilai tukar rupiah, maka Bank Indonesia dimina ikut bertanggung jawab terhadap pengelolaan kurs yang termaktub dalam pasal tersebut.

Selain itu juga timbul perdebatan sengit mengenai pasal-pasal pengaturan dan pengawasan perbankan. Dan akhirnya dipusatkan untuk memisahkan lembaga pengawasan bank dari bank sentral paling lambat 2002, perdebatan yang terjadi adalah menyangkut kapabilitas, pengalaman, kredibilitas, dan integritas, lembaga yang akan dibentuk. Sebagian pihak berpendapat, fungsi lembaga pengawasan sama dengan lembaga yang menerbitkan izin pendirian bank dan karena itu lebih baik disatukan untuk menjamin konsistensi dalam menjatuhkan sikap atau penilaian kepada bank. Selain itu sumber daya dan pengalaman memeriksa bank selama ini terakumulasi dan dapat dikatakan telah menjadi asset Bank Indonesia. Dan ada kekhawatiran ini akan membutuhkan waktu yang cukup lama dalam membentuk lembaga yang independen yang memiliki integritas dan kapabilitas setara Bank Indonesia.

Alasan lain yang dikemukakan adalah, cakupan dan rentang tugas Bank Indonesia sudah demikian besar dan luas, sehingga fungsi itu dianggap akan menambah beban Bank Indonesia. Dan dengan pertimbangan bahwa fungsi pengawasan bank akan disatukan dengan lembaga keuangan non bank seperti asuransi, yayasan dana pensiun, perusahaan sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, maka fungsi tersebut akhirnya dicabut dari Bank Indonesia.

Selama lembaga independen belum terbentuk maka fungsi tersebut akan tetap berada di tangan Bank Indonesia. Dan jika nantinya telah terbentuk lembaga mengawasi perbankan maka diperlukan suatu amandemen terhadap UU No. 10 Tahun 1998 tentang perubahan UU Perbankan No. 7 Tahun 1992 pasal 29 ayat 1 dan pasal 31, yang menyatakan bahwa pembinaan pengawasan, dan pemeriksaan dilakukan oleh Bank Indonesia. Hal ini perlu dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih terhadap pengawasan perbankan.

Pengawasan bank terdiri dari tiga unsur pokok yaitu pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Bank Indonesia, pengawasan internal oleh manajemen dan pengawasan oleh masyarakat. Pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Bank Indonesia meliputi empat kewenangan yaitu : *Power to Regulate, Power to Licence, Power to Control* dan *Power to Impose Sanction*.

Integritas dan efektivitas proses pengawasan bergantung kepada kebebasan pengawas dari pengaruh pertimbangan politik, selama ini independensi yang dimiliki oleh Bank Indonesia sangat minim sekali karena lebih kentel dan kentara adanya campur tangan pemerintah.

Disamping itu, dalam proses pengawasan hubungan antara pengawas dan bank harus didasarkan pada adanya kerjasama yang baik. Hal utama dalam kerjasama tersebut adalah Bank harus bersikap jujur dan terbuka. Kerja sama dan keterbukaan dapat mencegah aktivitas kejahatan perbankan.

Dengan latar belakang tersebut di atas maka penulis tertarik menulis tesis yang berjudul : **“FUNGSI DAN PERANAN BANK INDONESIA DALAM MELAKUKAN PEMBINAAN DAN PENGAWASAN BANK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 1999”**.

B. Rumusan Masalah

Dengan latar belakang masalah seperti tersebut di atas dan agar penulisan tesis ini dapat terarah, maka penulis merumuskan beberapa masalah pokok sebagai berikut :

1. Bagaimana fungsi dan peranan Bank Indonesia terhadap pembinaan dan pengawasan bank ?
2. Upaya apa yang dilakukan Bank Indonesia dalam melakukan pembinaan dan pengawasan Bank ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

- Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui fungsi dan peranan Bank Indonesia dalam melakukan pembinaan dan pengawasan bank.
2. Untuk mengetahui upaya apa yang dilakukan oleh Bank Indonesia dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bank

- Manfaat Penelitian

1. Dapat memberikan sumbangan pemikiran khususnya mengenai fungsi dan peran Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan dan pembinaan.
2. Dapat menambah literatur yang ada selama ini.

D. Kerangka Teori

Bank Indonesia merupakan bank milik negara dan merupakan Badan Hukum yang berhak melakukan tugas dan usaha berdasarkan undang-undang Bank Indonesia. Bank Indonesia berkedudukan serta berkantor pusat di Jakarta dan mempunyai kantor-kantor diseluruh wilayah Republik Indonesia.³

Menurut pasal 4 ayat 2 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang.

Dari pengertian tersebut diatas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Bank Indonesia adalah Bank Sentral.
2. Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dan bebas dari campur tangan pemerintah, oleh karena itu dipimpin oleh seorang Gubernur yang jabatannya setingkat menteri.

Dalam Undang-undang Nomor 13 tentang Bank Sentral antara lain ditentukan bahwa Bank Sentral mempunyai tugas utama untuk :

- (a) Mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah.
- (b) Meningkatkan kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja, guna meningkatkan taraf hidup rakyat.

³ Untung Budi, *Dasar-dasar Perbankan di Indonesia*, Penerbit : Andi Yogyakarta, 2000, hlm. 8

Adapun tugas Bank Indonesia selaku Bank Sentral seperti yang terdapat dalam undang-undang Perbankan No. 10 Tahun 1998 dalam hal Bank Indonesia membina dan mengawasi kehidupan perbankan di Indonesia adalah sebagai berikut :

- (1) Ketentuan tentang kesehatan bank.
- (2) Meminta penjelasan dan keterangan.
- (3) Melakukan pemeriksaan buku-buku, berkas dan dokumen perbankan.
- (4) Melakukan pemeriksaan secara berkala atau insidental.
- (5) Memberikan laporan kepada Dewan Moneter.
- (6) Menetapkan persyaratan dan tata cara pemeriksaan bank.
- (7) Meminta bank-bank untuk menyampaikan neraca, perhitungan laba rugi serta laporan lainnya.
- (8) Menetapkan tata cara pembuatan dan pengumuman dan perhitungan laba rugi bank.
- (9) Menetapkan pengecualian bagi bank perkreditan untuk diaudit.
- (10) Melakukan tindakan penyelamatan jika suatu bank membahayakan keselamatannya.
- (11) Mencabut izin suatu bank dan memerintahkan likuidasi.

Kredit likuiditas adalah kredit yang diberikan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral dalam fungsinya sebagai banker bank. Kredit yang diberikan bentuknya berupa kredit likuiditas gadai ulang dalam rangka pemberian kredit oleh bank yang bersangkutan kepada nasabahnya. Sedangkan dalam fungsinya

sebagai *lender of last resort*, Bank Indonesia memberikan kredit likuiditas guna mengatasi kesulitan likuiditas bank yang mengalami keadaan darurat 1 (Pasal ~~22~~ ³³ UU Bank Sentral).

Kredit likuiditas darurat dibedakan dalam dua jenis yaitu :

1. Kredit likuiditas darurat umum, yaitu kredit yang disediakan Bank Indonesia kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas sebagai akibat dari perubahan yang mendadak di luar kekuasaan bank.
2. Kredit likuiditas darurat khusus, yaitu kredit yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada bank-bank yang mengalami kesulitan di dalam faktor-faktor intern.

Secara fundamental tujuan dilakukannya pengawasan terhadap bank adalah :

- a. Berkaitan dengan pemeliharaan kepercayaan masyarakat terhadap integritas sistem perbankan dan individual bank. Kepercayaan tersebut penting karena sebagai sumber dana tujuan dasar bank adalah memberikan jasa keuangan. Kehadiran bank yang tidak sehat dapat mengancam integritas sistem perbankan harus ditutup melalui evaluasi pemeriksaan terhadap kecukupan modal, kualitas aset, manajemen, posisi likuiditas dan kemampuan pendapatan.
- b. Pemeriksaan langsung secara berkala merupakan langkah terbaik untuk menentukan ketaatan bank terhadap ketentuan perundang-undangan.

- c. Proses pemeriksaan dapat membantu mencegah masalah yang tidak dapat diperbaiki dan yang semakin memburuk, sehingga biaya penyelamatan atau pembayaran terhadap nasabah penyimpan.
- d. Pemeriksaan dapat memberikan masukan kepada pengawas tentang bentuk, tingkat keseriusan dan akibat dari suatu masalah bagi bank dan memberikan fakta dasar bagi langkah-langkah perbaikan yang tepat, rekomendasi dan perintah.

E. Metode Penelitian

1. Type penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif⁴.

2. Bahan atau Materi Penelitian

- a. Bahan Hukum Primer : yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar dan peraturan perundang-undangan meliputi :

- 1) Undang-undang Nomor 13 tahun 1968
- 2) Undang-undang Nomor 10 tahun 1998
- 3) Undang-undang Nomor 23 tahun 1999
- 4) Undang-undang Nomor 3 tahun 2004

⁴ Joko P. Subaiao, *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta. 1994, hal. 31

b. Bahan hukum sekunder : yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum dimaksud disini tidak mengikat. Bahan hukum sekunder terdiri dari :

- 1) Berbagai hasil kesimpulan seminar dan pertemuan ilmiah lainnya.
- 2) Berbagai kepustakaan mengenai Bank Indonesia.
- 3) Hasil-hasil penelitian.

c. Bahan hukum tersier : yaitu bahan hukum yang sifatnya melengkapi kedua bahan di atas, yang terdiri dari :

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia
- 3) Kamus Bahasa Inggris
- 4) Berbagai Majalah dan Surat Kabar.

3. Alat dan Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, digunakan alat dan cara melalui penelitian kepustakaan atau studi dokumen dipelajari bahan-bahan hukum yang merupakan data sekunder. Pertama-tama dihimpun semua peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bidang hukum yang menjadi objek penelitian. Selanjutnya dari bahan-bahan tersebut dipilih asas-asas, doktrin dari ketentuan-ketentuan lainnya. Hasil yang diperoleh disusun dalam sebuah kerangka secara sistematis sehingga memudahkan dalam melaksanakan penelitian.

4. Tekhnik Analisis Data

Data sekunder yang telah dipilih melalui studi kepustakaan seperti tersebut di atas, kemudian disusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai asal hukum, kaidah hukum dan ketentuan hukum yang berkaitan. Selanjutnya data penelitian yang diperoleh dianalisis secara kualitatif secara logis dan mendalam. Data yang diperoleh melalui penelitian akan dikaji secara mendalam sebagai suatu kajian yang komprehensif. Hasil analisis akan disajikan secara deskriptif analitis.

SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan dan Manfaat Penelitian
- D. Kerangka Teori
- E. Metode Penelitian

BAB II TINJAUAN UMUM BANK INDONESIA

- A. Tinjauan Umum Pengawasan
- B. Sejarah Bank Indonesia
- C. Pengertian dan Peraturan yang Mengatur Bank Indonesia

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Fungsi dan Peranan Bank Indonesia dalam Melakukan Pembinaan dan Pengawasan Bank
- B. Upaya yang Dilakukan Bank Indonesia dalam Pembinaan dan Pengawasan Bank

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

DAFTAR PUSTAKA

BAB II

TINJAUAN UMUM BANK INDONESIA

A. Fungsi dan Peran Pengawasan pada Umumnya

1. Kepentingan Pemerintah terhadap Pengawasan Bank

Setiap negara berkepentingan dan menaruh perhatian yang besar terhadap fungsi dan peran pengawasan bank yang harus dilakukan oleh Pemerintah. Sebab, bank sebagai lembaga kepercayaan memiliki karakter yang unik dibanding jenis usaha lainnya. Dan, bank dalam kesatuannya dengan sistem perbankan memiliki peran sentral dan strategis dalam menggerakkan perekonomian suatu negara.

Tujuan inti dari pengawasan bank adalah melindungi kepentingan masyarakat penyimpan (deposan dan kreditur) yang mempercayakan dananya pada bank untuk memperoleh pembayaran kembali dan manfaatnya dari bank sesuai dengan sifat, jenis, dan cara pembayaran yang telah dijanjikannya. Tujuan tersebut dapat dicapai, bila bank melakukan kegiatan usahanya berdasarkan asas usaha bank yang sehat dan dapat dipertanggungjawabkan. Tanpa kondisi tersebut, bank tidak akan memperoleh kepercayaan dari masyarakat, sebab dasar dari eksistensi bank sudah tidak ada lagi.

Bila jumlah bank yang seperti itu cukup banyak, sistem perbankan akan terganggu, sehingga dapat menghilangkan peran bank sentral dan strategis dalam perekonomian. Bila kondisi buruk tersebut terjadi, secara ekonomi makro negara

kehilangan kesempatan untuk membangun perekonomiannya, bahkan negara dapat mengalami kerugian besar. Demikian pula secara ekonomi mikro, pemilik, pengurus, karyawan, dan pihak-pihak terkait yang memerlukan jasa bank pun turut rugi.

Setelah mengetahui tujuan pengawasan bank, perlu diketahui juga dasar pertimbangannya, yaitu :

Fungsi pokok bank ada tiga, yaitu : (1) menghimpun dana dari masyarakat, (2) menanamkan dana yang dikelolanya ke dalam berbagai aset produktif, misalnya dalam bentuk kredit, dan (3) memberikan jasa layanan lalu-lintas pembayaran dan jasa layanan perbankan lainnya.

Cakupan usaha bank yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh bank berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Hal itu tergantung pada kebijakan negara tersebut, yang disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan daya kendali atas risiko yang mungkin timbul.

Dengan fungsi seperti itu, bank berperan sebagai lembaga intermediasi yang mempertemukan dua pihak yang berbeda kepentingannya, baik dalam pengumpulan dan peranan dana, maupun dalam pelayanan transaksi keuangan dan lalu-lintas pembayaran.

Berdasarkan fungsi bank tersebut, perlu diperhatikan dan diwaspadai hal-hal berikut ini :

- a. Fungsi yang paling kritis adalah penanaman dalam bentuk pemberian kredit dan berbagai jenis aset produktif lainnya. Penanaman dana dalam bentuk

pembiayaan tersebut dapat berjangka pendek, menengah, ataupun panjang. Bank dituntut untuk menganalisis setiap proposal yang diajukan calon debitur dengan cermat dan akurat, wajar bahwa tidak ada seorangpun yang dapat memastikan apa yang akan terjadi esok hari. Maka, upaya yang dapat dilakukan adalah memperhitungkan kemungkinan (*possibility*) atau kemungkinan besar (*probability*)-nya, bukan kepastiannya.

Oleh karena itu, fungsi ini mengandung risiko, dan disebut sebagai aset berisiko (*risk assets*). Bila bank tidak mampu mengendalikan risiko, timbul kredit bermasalah yang cukup besar, atau bahkan kredit macet, sehingga bank sulit mempertahankan kelangsungan usahanya, merugikan para deposan dan kreditur, bahkan bisa lebih luas lagi dampaknya.

- b. Dalam melakukan fungsinya, bank dapat menerbitkan instrumen keuangan yang bersifat substitutif atas uang, seperti *cheque* atau instrumen lain yang serupa. Hal itu memiliki pengaruh terhadap jumlah uang yang beredar.

Aspek tersebut harus menjadi fokus perhatian dan dikendalikan oleh otoritas moneter demi pengendalian nilai mata uang, inflasi, harga, dan nilai tukar. Bila tidak ada pengaturan dan pengawasan, dapat terjadi distorsi, sehingga mengganggu tujuan pengendalian moneter yang dampaknya dalam perekonomian sangat luas dan tali-menali.

- c. Bank yang diizinkan melakukan transaksi valuta asing (di Indonesia disebut sebagai bank devisa) dapat melakukan transaksi dengan mitranya di luar negeri, walaupun lokasi kantornya di suatu kota dalam suatu negara.

Apalagi bila lokasi kantornya telah menyebar, baik di dalam maupun diluar negeri, jangkauan transaksi keuangannya jelas lebih luas, sehingga risikonya juga menjadi lebih besar.

- d. Manajemen likuiditas merupakan suatu persyaratan penting dalam menjamin bank, agar senantiasa dapat melaksanakan kewajibannya untuk melakukan pembayaran. Untuk itu, perlu pemahaman dan pengelolaan sisi tagihan (*assets*) dan kewajiban (*liabilities*), baik dari segi besaran, kondisi, jangka waktu (*tenor*), maupun jatuh temponya (*maturity*), sehingga dapat ditentukan jumlah likuiditas yang diperlukan dan bentuk alat-alat likuid yang harus dipelihara.

Kebiasaan penarikan dan penyetoran oleh nasabah dan kemungkinan adanya penarikan di luar kebiasaan atau tidak terduga harus diperhitungkan.

Bila manajemen likuiditas tidak dilakukan sebagai mana mestinya, bank bisa tidak mampu memenuhi kewajibannya untuk membayar tepat waktu dan lancar, sehingga dapat menimbulkan masalah bagi banyak pihak, termasuk kemungkinan terjadinya “*rush*” atau penularan (*contagion*) terhadap bank lain.

- e. Manajemen modal juga merupakan prasyarat penting yang bisa menjadi “benteng pertahanan” bank dalam menghadapi berbagai risiko yang mungkin timbul. Fungsi modal bank pada dasarnya ada tiga, yaitu : (1) sebagai modal awal untuk biaya pendirian, (2) modal awal usaha, dan (3) pemikul risiko kerugian.

Fungsi pemikul risiko kerugian harus menjadi fokus manajemen modal dalam menetapkan kecukupan modal yang diperlukan dan disediakan. Risiko kerugian tergantung pada kualitas aset yang dikelola bank. Oleh karena itu, besar-kecilnya risiko diukur dari kuantitas dan kualitas aset, sejalan dengan perjalanan usahanya. Semakin rendah kualitas aset, semakin tinggi risiko kerugiannya, sehingga semakin besar pula modal yang harus disediakan.

Modal dapat dipupuk dengan menyisihkan laba yang diperoleh. Bila bank tidak mampu melakukan hal itu, modal tidak akan bertambah, bahkan dapat berkurang, karena timbul kerugian dan/atau penyesihan cadangan risiko dari aset yang berisiko tinggi. Kondisi ini dapat menyebabkan bank *insolven*. Artinya, jumlah kewajibannya lebih besar daripada jumlah harta dan tagihannya. Bank yang *insolven* tergolong sangat parah dan tidak boleh dibiarkan, karena dapat membahayakan dan dampaknya luas.

Sistem perbankan bukanlah semata-mata himpunan dari sejumlah bank, melainkan suatu tatanan dari berbagai jenis dan fungsi perbankan yang harus bergerak secara harmonis dan sinergis menuju sasaran yang ditetapkan. Sistem perbankan di suatu negara berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, karena kondisi dan arah kehidupan masing-masing bangsa dan negara juga berbeda, terutama arah dan tujuan pertumbuhan perekonomian masing-masing negara.

Sistem perbankan itu sendiri merupakan bagian dari sistem finansial yang lebih luas unturnya. Peran sistem perbankan di negara baru dan negara berkembang lebih besar atau dominan dalam sistem finansialnya. Sedangkan di negara maju, peran sistem perbankan cenderung menurun, karena lembaga keuangan non-bank telah tertata dan berkembang dengan lebih baik.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, sistem perbankan memiliki peran sentral dan strategis dalam perekonomian negara. Berbagai penelitian menyimpulkan adanya hubungan timbal-balik antara sistem perbankan yang sehat dengan kondisi dan kebijakan ekonomi makro. Kesehatan sistem perbankan itu sendiri ditentukan oleh 3 faktor penting, yaitu : (1) manajemen bank yang sehat (*Good Management*), (2) kondisi dan kebijakan ekonomi makro yang memadai (*appropriate*) dan kondusif, serta (3) pengawasan bank yang efektif.

Carl-Johan Lindgren et.al (9:1996) dalam bukunya "*Bank Soundness and Macroeconomic Policy*", merumuskan defenisi sistem perbankan yang sehat sebagai berikut :

"A sound banking system may be defined as one in which most banks (those accounting for most of the system's assets and liabilities) are solvent and likely to remain so. Solvency is reflected in the positive net work of a bank, as measured by the difference between the assets and liabilities (excluding capital and reserves) in its balance sheet. In other words, the distance between soundness and insolvency can be gauged in terms of capitalization, since net worth is equivalent to capital plus reserves. The likelihood of remaining solvent will

depend, inter alia, on banks being profitable, well managed, and sufficiently well capitalized to withstand adverse events. In a dynamic and competitive market economy, efficiency and profitability are linked, and their interaction will indicate the prospects for future solvency. Inefficient banks will make losses and eventually will become insolvent and illiquid. Undercapitalized banks, that is those with low net worth, will be fragile in the sense of being more prone to collapse when faced with destabilizing shock, such as major policy change, a sharp asset adjustment, financial sector liberalization, or natural disaster."

Dalam buku tersebut juga diungkapkan adanya korelasi erat antara kesehatan sistem perbankan dengan kesehatan perekonomian, atau sebaliknya. Demikian pula korelasinya dengan instrumen kebijakan moneter, fiskal, nilai tukar, dan kebijakan umum ekonomi makro.

2. Lembaga Pelaksana Pengawasan Bank

Pelaksanaan fungsi pengawasan bank (otoritas pengawasan bank) biasanya dilakukan oleh bank sentral negara yang bersangkutan. Telah diketahui bahwa fungsi bank sentral adalah menjaga kestabilan moneter. Adapun tolak ukurnya adalah kestabilan nilai mata uang negara yang bersangkutan, kesabilan harga, nilai tukar, dan pengendalian inflasi. Selain itu, bank sentral juga mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran.

Karena fungsi otoritas pengawasan bank ditempatkan di bank sentral, fungsi pokok bank sentral adalah (1) menjaga kestabilan moneter, (2) kelancaran

dan kestabilan sistem pembayaran, serta (3) kesehatan dan kestabilan sistem perbankan. Ketiga fungsi tersebut terkait satu sama lain, sehingga harus dikelola secara terpadu. Suatu penelitian internasional menyimpulkan bahwa efektivitas pelaksanaan kebijakan moneter memerlukan dukungan sistem perbankan yang sehat. Hal ini menunjukkan adanya kaitan erat antara efektivitas pelaksanaan kebijaksanaan moneter dengan efektivitas pelaksanaan pengawasan bank.

Kewenangan otoritas pengawasan bank juga tidak selalu sama antara suatu negara dengan negara lainnya. Apakah otoritas pengawasan bank itu mau dilekatkan pada fungsi bank sentral tergantung dari status dan kedudukan bank sentral itu sendiri. Ada bank sentral yang memiliki wewenang penuh atau independen, ada juga yang wewenangnya terbagi atau dibawah koordinasi Menteri Keuangan.

Masing-masing negara berhak mengambil keputusan dan kebijakan mengenai cakupan tugas pengawasan bank, wewenang, dan lembaga yang melakukannya, apakah bank sentral atau lembaga sendiri. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan, baik secara makro maupun mikro. Misalnya, falsafah negara dan falsafah dalam membangun perekonomian bangsa, kekuatan dan kelemahan negara serta perekonomiannya, demikian pula arah sasaran pembangunan perekonomian, serta kondisi, problema, prospek, kompleksitas sistem perbankan dan sistem finansial, serta peran yang diharapkan dalam perekonomian masing-masing bangsa.

Sehubungan dengan hal itu ada 3 sikap yang ditempuh oleh berbagai negara, yaitu :

- 1) Negara tetap meletakkan fungsi pengawasan bank pada bank sentral, dengan kewenangan yang cenderung menguat dan independen.
- 2) Negara yang semula memisahkan otoritas moneter dengan otoritas pengawasan bank, kemudian menyatukannya dengan domain otoritas moneter, sehingga serupa dengan sikap diatas.
- 3) Negara yang semula menempatkan fungsi pengawasan bank dalam fungsi bank sentral, kemudian melakukan pemisahan, sehingga otoritas pengawasan bank dilakukan oleh suatu badan pemerintah tersendiri.

3. Strategi dan Metode Dasar Pengawasan Bank

Strategi dan kebijakan pengawasan bank oleh masing-masing negara tidak selalu sama, tergantung pada kondisi dan sistem perbankan serta sistem finansial dari masing-masing negara, problema yang dihadapi, potensi dan prospek dari sistem perbankan dalam konteks tatanan dan perkembangan ekonominya.

Sungguhpun demikian, prinsip dan metode yang digunakan dalam pengawasan bank pada dasarnya sama. Adapun prinsip dan metode tersebut meliputi 6 jalur, yaitu : (1) pengaturan (regulasi), (2) pengawasan tidak langsung (*Off-site Supervision*), (3) pengawasan langsung/pemeriksaan (*On-site Supervision*), (4) kontak dan komunikasi teratur dengan bank, (5) tidak remedial

dan/atau penerapan sanksi, (6) kerja sama dengan otoritas pengawasan bank negara lain.

Masing-masing jalur tersebut secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :

a) Pengaturan (Regulasi) terhadap Perbankan

Cakupan pengaturan otoritas pengawasan bank terhadap bank dikelompokkan menjadi 3 golongan besar, yaitu :

1. Mengatur persyaratan dan tata cara perizinan bagi pendirian suatu bank termasuk jaringan kantornya.

Pengaturan tersebut merupakan suatu strategi pembuka (*entry strategy*), dalam pengawasan bank guna melakukan seleksi terhadap integritas dari calon pemilik dan pengurus, kecukupan modal guna mendukung perkembangan dan risiko usaha, profesionalisme manajemen untuk mengelola bank secara sehat dan bertanggung jawab, serta feasibilitas dan prospek usaha yang layak, sehingga dapat memberikan kontribusi positif bagi sistem perbankan yang sehat.

Pengaturan terhadap pemilik merupakan aspek pokok, karena motivasi dan arah perkembangan bank ditentukan oleh Rapat Umum Pemegang Saham, sehingga penilaian terhadap integritas, reputasi, dan komitmen pemegang saham, terutama pemegang saham mayoritas atau pemegang saham yang memiliki kontrol suara merupakan syarat yang sangat penting bagi terwujudnya usaha bank yang sehat. Oleh karena itu, aspek

pengaturan perizinan bagi perubahan pemegang saham, terutama pemegang saham yang memegang kontrol terhadap bank, serta perubahan pemegang saham dalam rangka akuisisi, merger, konsolidasi.

Pengaturan terhadap manajemen atau pengurus yang mencakup Direksi, Dewan Komisaris, dan Pejabat Kunci itu penting untuk menilai kemampuan dan profesionalisme mereka dibidang perbankan. Manajemen memiliki fungsi dan tanggung jawab dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan jalannya usaha secara sehat, efektif, dan efisien. Oleh karena itu, pengaturan perizinan juga mencakup setiap perubahan yang terjadi dalam manajemen.

Pengaturan perizinan tersebut juga mencakup kewenangan otoritas pengawasan bank untuk mempertimbangkan atau melaksanakan pencabutan izin usaha bagi bank yang tidak dapat melakukan usahanya secara sehat, merugikan masyarakat, dan/atau dapat berpengaruh untuk terhadap kesehatan sistem perbankan.

2. Pengaturan yang berkaitan dengan usaha bank

Pada dasarnya pengaturan aspek ini mencakup pemberian arah dan pedoman bagi bank tentang (1) kegiatan yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh bank, (2) manajemen bank berdasarkan prinsip-prinsip manajemen yang hati-hati dan dapat diandalkan, (4) kewajiban untuk menyelenggarakan administrasi, dokumentasi, dan akuntansi yang lengkap, akurat, dan dapat dipertanggungjawabkan, baik untuk

kepentingan manajemen bank maupun untuk informasi yang diperlukan untuk pengawasan bank, (5) penetapan sanksi terhadap penyimpangan dan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan, (6) hal-hal lain yang dinilai penting dan mengandung risiko yang dapat merugikan masyarakat dan/atau kepentingan sistem perbankan yang sehat.

Pengaturan yang menjelaskan tentang kegiatan yang dapat ataupun tidak dapat dilakukan oleh bank itu penting, untuk memberikan kepastian bagi bank, masyarakat, dan otoritas pengawasan bank dalam menyikapi apa yang dilakukan dan terjadi pada bank. Itu sebabnya, bank yang melakukan kegiatan tertentu atau menawarkan produk baru, namun belum ada atau belum jelas pengaturannya, biasanya disyaratkan untuk melaporkan atau meminta persetujuan kepada otoritas pengawasan bank.

Berkaitan dengan usaha bank yang sedang berjalan (*Going Concern*), baik wajib mengatur dirinya sendiri mengenai : (1) kejelasan tugas, wewenang, dan tanggung jawab Direksi, Komisaris, serta Pejabat kunci, (2) Prosedur pengambilan kebijaksanaan dan keputusan yang obyektif dan akurat, (3) kejelasan tugas, wewenang, dan tanggung jawab dalam pendelegasian wewenang, (4) dukungan pedoman kerja/manual (*Standard Operating Procedures*) yang mengandung kontrol internal (*Built In Control*), (5) dukungan audit internal yang efektif, dan (6) kewajiban untuk pelaksanaan audit eksternal yang independen.

Pengaturan tentang manajemen risiko itu sangat penting. Oleh karena itu, otoritas pengawasan bank memfokuskan dirinya dibidang ini. Penerapan prinsip, asas, kebijaksanaan, dan pedoman kerja yang jelas untuk melaksanakan manajemen risiko itu sangat penting bagi terwujudnya bank yang sehat. Adapun aspek-aspek yang ditekankan dalam pengaturan itu, antara lain : (1) kecukupan modal, (2) persyaratan dan prosedur pemberian kredit, (3) klasifikasi kolektibilitas kredit dan kewajiban penyisihan provisi/cadangan kerugian masalah, (4) batasan untuk menghindari pemusatan kredit kepada nasabah/kelompok nasabah tertentu serta kepada pihak-pihak yang terkait dengan bank, (5) batasan untuk menghindari pemusatan kredit pada suatu wilayah/negara tertentu, serta aspek-aspek lain yang terkait dengan manajemen risiko.

Asek Administrasi, dokumentasi, dan penerapan sistem akuntansi yang baku dan konsisten merupakan dasar untuk menghasilkan informasi yang benar tentang keadaan atau kondisi bank. Informasi tersebut dibutuhkan dan penting bagi manajemen bank itu sendiri, untuk menilai harta dan kewajibannya, serta mengambil keputusan yang cepat bagi pengendalian usahanya. Informasi itu juga penting bagi otoritas pengawasan untuk dapat mengawasi dan menilai bank maupun bagi masyarakat, khususnya pengguna jasa bank yang bersangkutan.

Masalah khusus perbankan itu sulit dihindari dan perlu diperhatikan oleh otoritas pengawasan bank. Dan, karena bank itu bersifat dinamis dan

kompleks dengan segala pengaruh lingkungan yang strategis, kehidupan usahanya juga dinamis dan kompleks. Sifat dinamis bank itu antara lain tercermin dari usahanya untuk memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat luas maupun dalam menciptakan berbagai produk/jasa yang variatif dalam iklim kompetisi yang ketat, serta perkembangan teknologi informasi dan globalisasi yang pesat. Sifatnya yang kompleks itu menuntut adanya pengetahuan teknis mengenai instrumen finansial yang beragam dan semakin berkembang. Di samping itu, bank juga berkedudukan sebagai kreditur dan debitur. Banyaknya bank yang menggunakan teknologi informasi dan produk yang berbasis elektronik itu merupakan salah satu contoh masalah yang harus diperhatikan otoritas pengawasan bank.

3. Pengaturan tentang informasi yang diperlukan, bagi otoritas pengawasan bank

Untuk mengikuti dan menilai apakah bank mematuhi sungguh-sungguh dan konsisten terhadap peraturan maupun prinsip usaha bank yang sehat, otoritas pengawasan bank meminta, agar bank menyampaikan berbagai laporan (*Returns*), yang bentuk, susunan, formula, dan jadwal penyampaiannya ditetapkan oleh otoritas pengawasan bank jenis laporan pokok yang biasanya diminta adalah neraca dan laporan laba/rugi, laporan likuiditas, dan laporan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik. Namun, laporan khusus yang terkait dengan manajemen risiko biasanya juga diminta.

b) Pengawasan Tidak Langsung (*Off-site Supervision*)

Dengan jalur atau metode ini, otoritas moneter mengawasi kondisi bank secara individual, kelompok, maupun keseluruhan dengan menelaah berbagai laporan yang disampaikan oleh perbankan.

Tujuannya adalah untuk menilai apakah peraturan/ketentuan yang ditetapkan, asas usaha bank, dan perkreditan yang sehat itu dipatuhi dan dilaksanakan secara konsisten, diidentifikasi penyimpangan dan pelanggarannya, serta kegiatan yang mengganggu kelangsungan usaha bank ataupun merugikan berbagai pihak. Penilaian itu menjadi dasar untuk menindak lanjuti, baik dengan memberikan koreksi, remedi, ataupun sanksi.

Mekanisme pengawasan tidak langsung tersebut meliputi tahap-tahap sebagai berikut :

- a. Melakukan penilaian atas kepatuhan, ketepatan waktu, dan konsistensi materi laporan. Bila terdapat penyimpangan, pelanggaran, dan/atau keganjilan, pengawasan bank harus mengklarifikasi untuk memperoleh kejelasan dan sebab-musababnya.
- b. Mengenalisis setiap jenis laporan maupun kombinasi atas berbagai laporan yang diterima. Analisis hirizontal dilakukan untuk menilai kewajaran perkembangan. Sedangkan analisis vertikal dilakukan untuk menilai kelayakan rasio komponen-komponen yang saling mempengaruhi, baik dalam rangka memenuhi peraturan atau menilai efisiensi dan potensi

risiko. Biasanya juga dilakukan perbandingan kondisi antara bank sekelas (*Peer Group*)

- c. Mengkomunikasikan dan/atau mengklarifikasi berbagai temuan dari analisis, guna memperoleh kejelasan dalam menetapkan tindak lanjut yang diperlukan.
- d. Bila terdapat indikasi penyimpangan dan/atau pelanggaran yang mendasar, pengawas bank biasanya mengambil langkah korektif yang perlu. Pemeriksaan khusus dilakukan, bila terdapat masalah yang masih perlu diperjelas.

c) Pengawasan Langsung / Pemeriksaan (*One-site Supervision*)

Dengan jalur metode ini, otoritas pengawasan bank ingin meyakini kondisi bank secara langsung berdasarkan data dan dokumen yang dipelihara oleh bank, sekaligus menguji kebenaran dan konsistensi pembuatan laporan yang disampaikan kepada otoritas pengawasan bank.

Pemeriksaan yang bersifat menyeluruh disebut pemeriksaan umum. Pemeriksaan ini dilakukan secara berkala, umumnya 1 tahun sekali. Disamping pemeriksaan umum, dapat pula dilakukan pemeriksaan khusus yang memfokus pada pemeriksaan kredit dan aset-aset berisiko lainnya atau bidang usaha lain yang menurut otoritas pengawasan bank perlu diperhatikan atau berpotensi menimbulkan masalah.

Pelaksanaan pemeriksaan, umumnya dilakukan oleh para pemeriksa dari otoritas pengawasan bank. Pada uraian terdahulu telah dikemukakan bahwa setiap akhir tahun, bank wajib diperiksa oleh akuntan publik yang terdaftar. Dalam hubungan ini, ada otoritas pengawasan bank yang memanfaatkan keahlian (*Expertise*) akuntan publik untuk memeriksa berdasarkan prinsip dan kriteria yang sesuai dengan ketentuan otoritas pengawasan bank. Dengan demikian, pemeriksaan oleh akuntan publik tersebut “disamakan” dengan pemeriksaan umum yang dilakukan oleh pemeriksa bank dari otoritas pengawasan bank.

Bank yang diperiksa maupun akuntan publik yang memeriksa wajib melaporkan hasil pemeriksaannya kepada otoritas pengawasan bank. Selanjutnya, otoritas pengawasan bank mencocokkan dan mengujinya dengan hasil pengawasan tidak langsung (*Off-site Supervision/Examination*). Bila laporan hasil pemeriksaan tersebut tidak sesuai, baik antara bank dengan akuntan publik, ataupun dengan otoritas pengawasan bank, dilakukan pertemuan segitiga (*Tri-party Meeting*) antara bank, akuntan publik, dan otoritas pengawasan bank.

Temuan yang tidak cocok/berbeda itu dibahas. Bank dan akuntan publik diminta untuk menjelaskan asas, prinsip, metode, dan kesimpulannya. Otoritas pengawasan bank kemudian mendudukan masalahnya dan mengambil sikap serta memberi petunjuk atau tidak lanjut yang sesuai

dengan ketentuan. Mekanisme seperti itu tidak meniadakan kewajiban otoritas pengawasan bank untuk melakukan pemeriksaan secara langsung.

Pada periode tertentu otoritas pengawasan bank tetap melakukan pemeriksaan umum, meskipun akuntan publik telah melakukannya juga. Hasil temuan dari pemeriksaan dan pengawasan tidak langsung itu merupakan bahan untuk menilai kondisi, perkembangan, dan kesehatan bank.

d) Kontak dan Komunikasi Teratur dengan Bank

Melalui jalur metode ini, otoritas pengawasan bank berupa usaha untuk memahami alur pemikiran dan komitmen manajemen bank. Selain itu, juga berusaha untuk meyakini bahwa manajemen patuh dan konsisten dalam menjalankan ketentuan yang ditetapkan oleh otoritas pengawasan bank maupun ketentuan dan pedoman pelaksanaan prinsip usaha bank, serta perkreditan yang sehat yang ditetapkan sebagai pedoman intern bank dan prinsip manajemen perbankan yang berlaku umum.

Kontrak dan komunikasi dapat berjenjang sesuai dengan kadar masalahnya. Hal-hal teknis dilakukan oleh pejabat pengawas bank dan pejabat pelaksana yang bertanggung jawab pada bank. Sedangkan masalah-masalah yang lebih fundamental atau bersifat *policy* dilakukan bersama dengan pejabat yang lebih tinggi. Waktunya bisa setiap kali diperlukan.

Pembahasan komprehensif tentang kondisi bank biasanya dilakukan oleh pejabat/pimpinan pengawasan bank bersama dengan pucuk pimpinan

bank. Kesimpulan dan kesepakatan dalam pembahasan tersebut biasanya ditegaskan dalam surat dari otoritas pengawasan bank kepada bank yang bersangkutan. Adapun frekuensi pelaksanaannya umumnya setahun sekali.

e) Tindak Remedial dan/atau Penerapan Sanksi

Dengan jalur atau metode ini, otoritas pengawasan bank berusaha mengendalikan dan mengamankan efektivitas dalam mencapai sasaran pengawasan bank. Setiap penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh bank dikenakan sanksi yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penerapan sanksi administratif biasanya langsung dikenakan oleh otoritas pengawasan bank. Namun, penerapan sanksi yang berat dan fatal biasanya dilakukan melalui proses tertentu.

Penelitian yang mendalam mengenai pokok masalah dan dampak dari pengenaan sanksi itu dilakukan untuk menemukan jalan keluar atau solusi terbaik dalam mengatasi masalah dengan dampak buruk yang sekecil mungkin. Dampak buruk itu bisa berupa penularan masalah kepada bank lain atau sistem perbankan secara lebih luas.

Pencabutan izin usaha bank merupakan wewenang Pemerintah atau otoritas pengawasan bank. Umumnya, pencabutan izin usaha bank itu dilakukan, bila berbagai cara yang tersedia sudah tidak efektif lagi. Namun, ada pula negara yang cenderung menyarankan, agar bank dengan suka rela menyerahkan kembali izin usaha (*Surrender The License*) kepada otoritas

moneter dan dengan suka rela pula menyelesaikan berbagai kewajibannya, serta melaporkan pelaksanaan kewajibannya itu di bawah pengawasan otoritas pengawasan bank.

Salah satu instrumen yang biasanya digunakan untuk melakukan upaya “remedial” adalah *Lender Of Last Resort* (LOLR). Instrumen ini tidak dimiliki oleh otoritas pengawasan bank, tetapi oleh bank sentral. Instrumen ini merupakan suatu *Safety Net* untuk memelihara sistem perbankan yang sehat.

B. Sejarah Bank Indonesia

Titik balik sejarah berdirinya Bank Indonesia sebagai bank sentral terjadi setelah Konferensi Meja Bundar (KMB) tahun 1949 yang diadakan di Den Haag memutuskan De Javasche Bank sebagai bank sentral. De Javasche Bank adalah sebuah bank Belanda yang pada masa kolonial diberi tugas oleh Pemerintah Belanda sebagai bank sirkulasi (*bank of issueing money*) di Hindia Belanda⁵.

Keputusan KMB itu dikatakan sebagai titik balik berdirinya bank sentral karena sejak tahun 1946 di Indonesia telah pula berdiri Bank Negara Indonesia yang dimaksudkan sebagai bank sentral.⁶ Bank Negara Indonesia yang semula akan dijadikan sebagai bank sirkulasi dan bank sentral, justru diberi tugas sebagai bank pembangunan. Hal ini oleh sebagian orang dinilai sebagai cerminan dari

⁵ Didik J. Rachbini, Ph, dkk, *Bank Indonesia, Menuju Independensi Bank Sentral*, Mardi Utomo, Jakarta, 2000, hlm. 1

⁶ Prof. M. Dawam Rahardjo, dkk, *Bank Indonesia dalam Kilasan Sejarah*, LP3ES, hlm. 1

kebutuhan negara yang baru merdeka. Disatu pihak negara membutuhkan sebuah bank sirkulasi dan bank sentral yang bertugas menjaga dan memelihara stabilitas moneter dan di lain pihak membutuhkan bank yang bertugaskan untuk membiayai pembangunan⁷

Kesepakatan terhadap penunjukan De Javasche Bank sebagai bank sentral antara Pemerintah Belanda dengan Pemerintah Indonesia tidak terjadi begitu saja. Selain alasan politks (akan dijelaskan dalam tulisan ban ini), alasan lain penunjukan itu adalah karena De Javasche Bank telah beroperasi dan berfungsi sebagai bank sirkulasi di Indonesia sejak tahun 1828. Dapat dikatakan bahwa De Javasche Bank merupakan bank komersial yang sekaligus berfungsi sebagai bank sirkulasi tertua di Asia Tenggara. Operasi bank ini berdasarkan *Octrooi* dari Pemerintah Hindia Belanda secara priodik. De Javasche Bank telah beroperasi sejak tahun 1828 sesuai dengan *Octrooi* pertama yang diberikan Pemerintah kepada De Javasche Bank tahun 1827. Bank ini merupakan bank pertama yang menjalankan fungsi bank sentral, yaitu sebagai bank sirkulasi. Pendirian De Javasche Bank pada dasarnya dimaksudkan oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai perpanjangan tangan dari De Nederlansche Bank guna memperoleh tugas sebagai bank sirkulasi dan membiayai perusahaan-perusahaan besar Belanda yang beroperasi di Hindia Belanda. Pengesahan pendirian De Javasche Bank dilakukan pada 24 januari 1828 oleh Komisaris Jenderal H.B

⁷ hasan Sadhily, *Ensiklopedi Indonesia*, Jakarta, hlm. 395

Leonard Piere Joseph Burgraff Du bus de Gisignies. Sebelumnya, pada 11 Desember 1827, rancangan *Octrooi en Reglement voor De Javasche Bank* disahkan oleh pejabat yang sama.

Sesuai pasal 8 *Octrooi* pertama, modal yang disetor ditetapkan sebesar f1 juta. Pada tanggal 16 Januari 1828 dilaporkan oleh Direktur Jenderal Keuangan Belanda C.M Baumhauer bahwa saham yang telah terjual sebanyak 2.019 atau senilai f1.009.500. Adapun komposisi pemegang sahamnya adalah 1.000 lembar (49,5%) dikuasai Pemerintah Belanda, 300 lembar (19,9%) oleh *Nederlandsche Handel-Mijj*, dan sisanya dimiliki masyarakat.

Pada 8 April 1928 kantor bank dibuka untuk umum dan disiarkan lewat iklan pada *Bataviasche Courant* No. 43, edisi 8 April 1828. Kantor ini menggunakan gedung yang terletak di Jakarta-Kota, yaitu gedung Firma Mac Quoid Davidson & Co. dan disewa seharga f500 perbulan. Gedung itu kemudian dibeli oleh De Javasche Bank dan digunakan sebagai kantor Bank Indonesia hingga kini.

Berdasarkan *Octrooi* pertama yang berlaku sejak 1 Januari 1828 sampai dengan 31 Desember 1837, De Javasche Bank diberi hak monopoli dalam mengeluarkan uang kertas dan berfungsi sebagai bank sirkulasi. Di sisi lain De Javasche Bank juga bergerak di bidang komersial dengan menerima deposito, memberikan kredit, mengaksep wesel, serta melakukan jual beli emas dan perak batangan.

Sebagai bank yang 50 % sahamnya dikuasai dan dibentuk oleh Pemerintah Belanda, keberadaan De Javasche Bank tidak dapat dipisahkan dari kepentingan ekonomi dan politik Pemerintah Kerajaan Belanda. Oleh karena itu, pimpinan bank yang terpilih dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) diangkat oleh Gubernur Jenderal setelah memperoleh persetujuan Raja Williem I. Operasional Bank itu juga sangat dipengaruhi oleh campur tangan Pemerintah. Misalnya, untuk mengeluarkan uang kertas pertama pada tanggal 11 Maret 1828, De Javasche Bank harus dengan surat keputusan Komisararis Jenderal Hindia Belanda. Surat keputusan mengatur batas maksimal dari jumlah f1.120.000 yang dipesan pada Enschede en Zoon di Hearlem yang terdiri dari pecahan f1.000, f500, f200, f100, f50, dan f25.⁸ Keberadaannya itu bertahan hingga tahun 1942 ketika tentara pendudukan Jepang berhasil memaksa Pemerintah Hindia Belanda menyerah setelah tiga tahun melakukan kontak senjata.

Pada tanggal 9 Maret 1942, tentara pendudukan Jepang merampas semua bank-bank di Hindia Belanda dengan memaksa semua direksi, termasuk direksi De Javasche Bank, menandatangani surat penyerahan kekayaan kepada penguasa Jepang. Bank-bank itu, setelah melalui proses moratorium dan pembubaran, kemudian diganti perannya oleh tiga bank, dan Mitsui Bank. Adapun fungsi bank yaitu Yokohama Specie Bank, Taiwan Bank, dan Mitsui Bank. Adapun fungsi bank sentral diambil-alih oleh *Nanpo Kaihatsu Ginko*, meskipun fungsinya hanya

⁸ Prof. M. Dawam Rahardjo, dkk, *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah*, LP3ES, Hal. 30

sebagai koordinator karena kenyataan di lapangan, yang menjalankan fungsi itu adalah Yokohama Specie Bank untuk daerah Jawa dan Taiwan Bank bagi daerah luar Jawa.

Fungsi sebagai bank sentral ini sempat terganggu ketika *Nederlandsche Indische Civiele Administratie* (NICA) masuk ke Indonesia tahun 1945. Saat itu sengaja dibentuk kondisi moneter yang tidak stabil dengan menguasai dan menarik uang yang beredar, khususnya uang invasi Pemerintah Jepang (tanpa tahun) dan diikuti dengan penyebaran uang NICA. Tujuannya jelas ingin menjatuhkan dan mengacaukan Indonesia yang baru saja merdeka. Dengan serangan di bidang ekonomi serta tekanan diplomasi dan senjata, akhirnya NICA berhasil menguasai sebagian wilayah Indonesia. Oleh karena itu, Republik Indonesia terbagi menjadi dua bagian, yaitu daerah pendudukan yang dikuasai NICA dan daerah Republik. Pada periode ini, beredar 3 (tiga) jenis mata uang, yaitu uang invasi Jepang, uang NICA, dan uang Republik Indonesia (ORI).

Sebelumnya, ketika Jepang menyerah, *Nanpo Kaihatsu Ginko* dan bank-bank Jepang lainnya dilikuidasi dibawah pengawasan De Javasche Bank. Fungsi bank sentral di wilayah Indonesia dijalankan oleh Bank Negara Indonesia yang waktu itu masih berbentuk Jajasan Poesat Bank Indonesia (JPBI). De Javasche Bank sendiri menjalankan fungsi bank sentral di daerah pendudukan NICA.

Namun hingga 17 Agustus 1945, De Javasche Bank belum beroperasi. Bank sirkulasi itu baru menjalankan kembali usahanya pada 14 Maret 1946.⁹

Setelah proklamasi, Pemerintah mengeluarkan surat kuasa yang ditandatangani oleh Soekarno-Hatta tertinggal 16 September 1945. Isinya menugaskan kepada anggota Dewan Pertimbangan Agung R.M. Margono Djojohadikusumo untuk membentuk Jajasan Poesat Bank Indonesia (JPBI) sebagai langkah pertama ke arah pembentukan bank sirkulasi bagi Indonesia. Yayasan itu diresmikan dengan akte notaris R.M. Soerojo di Jakarta dengan registrasi No. 14 tanggal 9 Oktober 1945.

Pada tanggal 5 Juli 1946, dikeluarkanlah Undang-undang No. 2 Prp. Tahun 1946 tentang Pembentukan dan Penetapan Bank Negara Indonesia sebagai Bank Sirkulasi dan Bank Sentral Milik Negara. Namun, bank jelmaan JPBI itu baru terwujud pada tanggal 17 Agustus 1946 dan diresmikan oleh wakil Presiden Muhammad Hatta di Gedung bekas De Javasche Bank Yogyakarta.¹⁰

Oleh karenanya, pada saat Konferensi Meja Bundar, terjadi tarik-menarik antara Pemerintah Belanda dan Indonesia untuk menjadikan bank masing-masing sebagai bank sentral. Namun, keputusan final KMB akhirnya menunjuk De Javasche Bank sebagai bank sentral. Keputusan itu kemudian mendapat reaksi keras dari berbagai kalangan. Bahkan, secara khusus muktamar Partai Masyumi

⁹ *Op. Cit*, hlm. 23

¹⁰ *Ibid*, hlm. 23

pada Desember 1946 menandakan agar gagasan nasionalisasi De Javasche Bank segera dilaksanakan.

Dalam wawancara pers 30 April 1951, Menteri Keuangan Jusuf Wibisono yang juga anggota Partai Mayumi melontarkan keinginan Pemerintah untuk melakukan nasionalisasi. Disusul pengumuman Perdana Menteri Dr. Sukiman Wirjosandjojo (saat muktamar sebagai Ketua Umum Partai Masyumi) untuk membawa masalah itu kepada parlemen pada tanggal 28 Mei 1951.

Ketika mendengar pengumuman Menteri Keuangan, Presiden De Javasche Bank Dr. Houwink merasa tersinggung dan mengajukan permohonan berhenti atas keinginan sendiri karena tidak pernah diajak bicara. Keluarlah Surat Keputusan Presiden RI No. 122 tanggal 12 Juli 1951 yang dengan hormat memberhentikannya. Lalu, diangkatlah secara resmi Mr. Syafruddin Prawiranegara sebagai Presiden De Javasche Bank pada tanggal 15 Juli 1951 setelah memperoleh pertimbangan Pemerintah Belanda. Pertimbangan pihak Belanda itu merupakan keharusan karena De Javasche Bank masih menjadi milik Pemerintah Belanda.

Untuk melanjutkan upaya nasionalisasi, pada akhir Juli 1951, Pemerintah mengirimkan Sekjen Kementerian Keuangan Moh. Saubari dan wakil dari De Javasche Bank Drs. Khouw Bian Tie ke negeri Belanda untuk melakukan negosiasi pembelian saham-saham. Proses nasionalisasi itu sebenarnya telah termaktub dalam kesepakatan hasil konferensi Meja Bundar (pasal 3 dan pasal 18 ayat 3). Hanya saja, Pemerintah Belanda tidak menyangka jika hal itu dilakukan

dalam tempo yang cepat. Tidak heran jika pada awalnya banyak pejabat Belanda yang menolak termasuk Menteri Keuangan Belanda Liefink. Namun, akhirnya mau juga berunding dengan utusan Indonesia.

Pada tanggal 3 Agustus 1951, Pemerintah Indonesia Mengajukan tawaran lewat beberapa surat kabar kepada para pemilik saham De Javasche Bank. Tawaran yang berlaku dari akhir September hingga 15 Oktober 1951 ini mampu menyedot 97 % saham De Javasche Bank dengan nilai 20 % di atas nilai nominal dalam mata uang Belanda. Adapun total nilai pembelian waktu itu sebesar Rp. 8,95 juta.

Di Indonesia, proses ini ditindaklanjuti dengan membentuk panitia nasionalisasi De Javasche Bank pada tanggal 19 Juni 1951 dan disahkan 2 Juli 1951. Selanjutnya, pada 15 Desember 1951 diumumkan Undang-undang No. 24 Tahun 1951 tentang Nasionalisasi De Javasche Bank (Lembaran Negara RI No. 120 Tahun 1951).

Namun, proses nasionalisasi itu masih panjang. Rancangan Undang-undang tentang pokok-pokok Bank Indonesia, sebagai Undang-Undang organik bagi bank sentral yang disusun berdasarkan amanat UUDS 1950, baru disampaikan keparlemen pada September 1952 dan selesai dibahas serta disetujui pada 10 April 1953. Undang-undang itu kemudian disahkan oleh Presiden tanggal 29 Mei 1953 (Lembaran Negara No. 40 Tahun 1953 tanggal 2 Juni) dan dinyatakan mulai berlaku 1 Juni 1953. Karena itu, tidak salah jika tanggal itu dijadikan hari terbentuknya Bank Indonesia.

Undang-undang No. 11 Tahun 1953 tentang Bank Sentral menerapkan direksi sebagai pimpinan eksekutif. Menurut Undang-undang itu, Bank Indonesia sebagai bank sentral masih diperkenankan melakukan kegiatan operasional sebagai bank komersial.

Secara yuridis, Undang-undang No. 11 Tahun 1953 menggantikan De Javasche Bankwet 1922 sekaligus membawa harapan hari bagi bank sentral Republik Indonesia. Namun, perkembangan bank sentral itu, selain dipengaruhi oleh kondisi internal, sangat dipengaruhi oleh situasi politik dan ekonomi yang tidak menguntungkan, khususnya antara tahun 1959-1965. Pada masa ini, Bank Indonesia beberapa kali merupakan reorganisasi kelembagaan dan pengertian personel. Hal ini karena telah terjadi perubahan-perubahan politik yang mendasar, khususnya setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Dekrit 5 Juli 1959 tersebut mengembalikan landasan negara RI ke UUD 1945. Dengan landasan dekrit tersebut, secara yuridis UUDS 1950 otomatis gugur sebagai dasar hukum penyusutan Undang-undang No. 11 Tahun 1953. Meski demikian, BI tetap menjalankan fungsinya.

Perubahan mendasar baru terjadi setelah Pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1960 yang mengharuskan BI menyesuaikan tugas dan tata kerjanya kepada Amanat Presiden tentang Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) 1959. Pada masa-masa berikutnya, BI kemudian menjadi “alat revolusi”, artinya, bank sebagai “alat pemerintah”. Doktrin terkenal yang berhubungan dengan ini disebut *Pantja Sakti Bank Berdjoeang*.

Untuk melaksanakan tujuan itu, Pemerintah melakukan perubahan penting pada tahun 1963 dengan menetapkan Gubernur bank sentral yang dijabat Teuku Yusuf Muda Dalam sebagai anggota kabinet. Sebutannya, Menteri Urusan Bank Sentral. Dengan munculnya Menteri Urusan Bank Sentral, maka keberadaan Dewan Moneter berdasarkan Undang-Undang Pokok Bank Indonesia Tahun 1953 praktis tidak berfungsi. Pada tahun 1964, Pemerintah juga mengangkat J.D. Massie sebagai Menteri Urusan Penerbitan Bank dan Modal Swasta yang diharapkan dapat mendampingi Menteri Urusan Bank Sentral.

Dalam Pemerintahan demokrasi terpimpin ini, pengendalian moneter termasuk pengendalian devisa, dilakukan oleh Pemerintah. Dengan Undang-undang No. 32 Tahun 1964 tentang Lalu Lintas Devisa, penggunaan, pemilikan, dan jual beli devisa berada di bawah kontrol Pemerintah. Awalnya pelaksanaan ketentuan kontrol devisa tersebut dilakukan oleh Badan Lalu Lintas Devisa (BLLD). Selanjutnya, sejak 11 April 1965 BLLD diintegrasikan kedalam struktur organisasi BI. Pada tahun itu juga perbankan difungsikan sebagai penyedia dana bagi proyek-proyek Pemerintah dan secara bertahap diarahkan kepada sistem bank tunggal. Ketentuan tentang bank tunggal pengganti BI itu ditegaskan kemudian dalam Penetapan Presiden No. 8 Tahun 1965 tanggal 4 Juni 1965.

Berdasarkan Penetapan Presiden No. 17 Tahun 1965, Bank Indonesia bersama-sama dengan Bank Koperasi Tani dan Nelayan (*De Factory*), Bank Negara Indonesia, Bank Umum Negara, dan Bank Tabungan Negara terlebur ke

dalam bank Tunggal dengan nama Bank Negara Indonesia yang menjadi beberapa unit menurut spesifikasinya¹¹ sesuai dengan Penpres No. 9, 10, 11, dan 13 Tahun 1965. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Urusan Bank Sentral No. Kep. 65/UBS/65, bank-bank tersebut menjalankan usahanya masing-masing dengan nama BNI Unit I, Unit II, Unit III, Unit IV dan Unit V. Bank Negara Indonesia Unit I berfungsi sebagai bank sentral dan bank umum.¹²

Sesuai dengan TAP MPRS No. XIII/MPRS/1966, Pemerintah menyampaikan 8 Rancangan Undang-Undang (RUU) di bidang perbankan yang terdiri dari RUU Pokok-pokok Perbankan, RUU Bank Sentral, dan RUU Pendirian Enam Bank Pemerintah. Hingga akhir 1967, hanya RUU tentang Pokok-pokok Perbankan yang selesai dibahas dan disahkan menjadi Undang-Undang No. 14 Tahun 1967. Undang-undang tersebut dinyatakan berlaku sejak 1 Januari 1968 sebagai SK Menteri Keuangan No. Kep. 01/M/IV/1/1968 tanggal 10 Januari 1968. Selama menunggu pembahasan itu, Bank Negara Indonesia Unit I ditetapkan sebagai bank sentral, sedangkan bank lainnya menjalankan fungsinya sesuai dengan Undang-undang lama.

Adapun tujuh Rancangan Undang-Undang lain baru selesai dibahas dan disetujui oleh DPRGR pada tahun 1968. Ketujuh Undang-undang itu meliputi:¹³

¹¹ Dr. Fariid Wijaya M, MA dan Dr. Soetatwo Hadiwigeno, MA, Lembaga-lembaga Keuangan dan Bank, Perkembangan, Teori dan Kebijakan, edisi 2, BPFE Yogyakarta, 1991, hlm. 284

¹² Drs. Thomas Suyatno, dkk, Kelembagaan Perbankan, Edisi Kedua, Penerbit STIE Perbanas dan PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm. 6

¹³ Prof. M. Dawam Rahardjo, dkk, *Bank Indonesia dalam Kilasan Sejarah*, LP3S, hlm. 178

1. Undang-undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral; bank tersebut menggantikan BNI Unit I
2. Undang-undang No. 17 Tahun 1968 tentang Bank Negara Indonesia 1946; bank tersebut menggantikan BNI Unit III.
3. Undang-undang No. 18 Tahun 1968 tentang Bank Dagang Negara; bank tersebut menggantikan BDN
4. Undang-undang No. 19 Tahun 1968 tentang Bank Bumi Daya; bank tersebut menggantikan BNI Unit IV.
5. Undang-undang No. 20 Tahun 1968 tentang Bank Tabungan Negara; bank tersebut menggantikan BNI Unit V
6. Undang-undang No. 21 Tahun 1968 tentang Bank Rakyat Indonesia; bank tersebut menggantikan BNI Unit II (Rural)
7. Undang-undang No. 22 Tahun 1968 tentang Bank Ekspor Impor; bank tersebut menggantikan BNI Unit (ekspor impor)

Dengan lahirnya Undang-undang itu, maka secara otomatis mengubur “Bank Tunggal” yang sekaligus meneguhkan keberadaan Bank Indonesia sebagai bank sentral hingga kini. Dalam perjalanan BI berikutnya, lahirnya Undang-undang No. 23/1999 tentang Bank Indonesia dapat dikatakan sebagai tonggak harapan terhadap kemandirian bank sentral di Indonesia.

C. Pengertian dan Peraturan yang Mengatur Bank Indonesia

1. Pengertian Bank Indonesia

Bank Indonesia adalah milik Negara dan merupakan badan hukum, yang berhak melakukan tugas dan usaha berdasarkan Undang-undang Bank Sentral. Bank Indonesia berkedudukan serta berkantor pusat di Jakarta dan mempunyai kantor-kantor diseluruh wilayah Republik Indonesia, juga mempunyai perwakilan-perwakilan di luar negeri. Modal yang dimiliki oleh Bank Indonesia sebesar Rp. 2.000.000.000.000,- (dua trilyun rupiah) yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, dan ini dapat ditambah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁴

Pengertian Bank Indonesia menurut Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 pasal 4 serta penjelasannya, yaitu :

- (1) Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia
- (2) Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-undang.
- (3) Bank Indonesia adalah badan hukum berdasarkan Undang-undang ini.

Penjelasan pasal 4 :

Yang dimaksud dengan bank sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga

¹⁴ Dr. Muhammad Djumhana, S.H, 1996, Hukum Perbankan di Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 83

kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *Lender of Last Resort*.

Bank Sentral dimaksud mempunyai tujuan, mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dan tidak melakukan kegiatan intermediasi seperti yang dilakukan oleh bank pada umumnya. Walaupun demikian, dalam rangka mendukung tugas-tugasnya bank sentral dapat melakukan aktivitas perbankan yang dianggap perlu. Di Indonesia hanya ada satu bank sentral dan sesuai dengan penjelasan pasal 23 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 disebut Bank Indonesia.

Ayat (2)

Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen dibidang tugasnya berada diluar pemerintahan dan lembaga lain sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang ini. Dalam pelaksanaan tugasnya Bank Indonesia menyampaikan laporan/kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, laporan keuangan Bank Indonesia diperiksa oleh Badan Pemerintah Keuangan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Ayat (3)

Bank Indonesia dinyatakan sebagai badan hukum dengan undang-undang ini dan dimaksudkan agar terdapat kejelasan wewenang Bank Indonesia dalam mengelola kekayaan sendiri yang terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

selain itu, Bank Indonesia sebagai badan hukum publik berwenang menetapkan peraturan dan mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya.¹⁵

Pengertian Bank Indonesia di atas sangat mudah untuk dipahami dan dimengerti. Dan pengertian inilah yang dipergunakan sebagai pegangan oleh para pelaku perbankan dan juga masyarakat, sehingga tidak ada pengertian selain yang terdapat dalam undang-undangn.

Yang menjadi dasar untuk membuat peraturan mengenai Bank Indonesia adalah pasal 23 Undang-undang Dasar 1945. Dengan landasan ini lahirlah peraturan-peraturan yang mengatur Bank Indonesia, yaitu :

1. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1953 tentang Bank Sentral menggantikan De Javasche Bankwet 1922.
2. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953.
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menggantikan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968.
4. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia

Selain ke 4 undang-undang diatas ada undang-undang lain yang juga mengatur mengenai Bank Indonesia, yaitu :

1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan, sebagaimana telah dirubah dengan undang-undang Nomor 10 Tahun 1998.

¹⁵ Undang-undang Nomor 23 tahun 1999, 2000, Sinar Grafika Jakarta

2. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.¹⁶

Dengan keluarnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 Bank Indonesia maka Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral sudah tidak berlaku lagi. Kemudian undang-undang ini disempurkan oleh Undang-undang No. 3 Tahun 2004 untuk penjabaran dan undang-undang ini maka dibuatlah Surat Edaran bank Indonesia yang dikeluarkan oleh Direksi Bank Indonesia. Kita dapat melihat Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia yang beberapa hal bagi bank-bank yang ada, yaitu :

1. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/176/KEP/DIR tentang Perubahan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/40/KEP/DIR tentang Laporan Keuangan Tahunan dan Laporan Keuangan Publikasi Bank Umum.
2. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/177/KEP/DIR tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit.
3. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/178/KEP/DIR tentang Posisi Devisa Netto Bank Umum.
4. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/179/KEP/DIR tentang Pemantauan Likuiditas Bank Umum.¹⁷

¹⁶ Rachmadi Usman, S.H, 2001, Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia, Gramedia, Jakarta hal 4-5.

¹⁷ Surat Keputusan Bank Indonesia, 1999, Bank Indonesia

Dengan adanya Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia ini, akan memudahkan kinerja Bank Indonesia dan juga bank-bank yang ada.

2. Pengertian Fungsi dan Peranan Pembinaan dan Pengawasan Bank Indonesia terhadap Bank

Kegiatan yang dilakukan sehari-hari, baik oleh Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat tidak terlepas dari berbagai kesalahan. Kesalahan ini dapat dilakukan secara sengaja maupun tidak sengaja. Oleh karena itu agar dunia perbankan dapat berjalan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka perlu dilakukan pembinaan dan pengawasan terhadap segala aktivitas yang dilakukan oleh dunia perbankan. Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Bank Indonesia.

Ditinjau dari segi bahasa, pengawasan berarti pemilikan dan penjagaan. Pengawasan itu langsung melekat pada setiap tugas yang menjadi tanggung jawab setiap pejabat. Sedangkan pembinaan memiliki banyak arti yaitu proses, perbautan, cara membina, pembaharuan, penyempurnaan, usaha, tidakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna memperoleh hasil yang lebih baik.

Pembinaan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia diatur oleh pasal 24 sampai pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 dan Pasal 34 Undang-undang No. 3 Tahun 2004, mengacu pada Undang-undang Nomor 7

Tahun 1992 tentang perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998.

Pengertian fungsi pembinaan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia ini adalah sebagai berikut :

1. Pembinaan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menetapkan peraturan yang menyangkut aspek :
 - a. Kelembagaan bank
 - b. Kepemilikan bank
 - c. Kepengurusan bank
 - d. Kegiatan usaha bank
 - e. Pelaporan bank, serta
 - f. Lainnya yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank.
2. Pengawasan meliputi pengawasan tidak langsung, yang terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian analisis dan evaluasi laporan bank, dan pengawasan langsung dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan.

Jadi Undang-undang Perbankan yang diubah membedakan secara jelas yang dimaksud dengan fungsi “pembinaan” dan fungsi “pengawasan” dari bank tersebut, fungsi pembinaan menitik beratkan pada atau diartikan dengan “regulation” atau “pengaturan”, sedangkan fungsi “pengawasan” menitik beratkan pada atau diartikan dengan “supervision” atau “penyeliaan”.

Selanjutnya pada penjelasan pasal 29 tersebut, dijelaskan pula tujuan dari pembinaan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia tersebut, yakni :

1. Kedua fungsi itu harus dilakukan oleh Bank Indonesia selaku bank sentral, mengingat bank terutama bekerja dengan dana dari masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan, karenanya keadaan suatu bank perlu dipantau oleh Bank Indonesia.
2. Tujuannya agar kesehatan bank tetap terjaga dan kepercayaan masyarakat terhadap bank tetap terpelihara, sebab kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan hanya dapat ditumbuhkan apabila lembaga perbankan dalam kegiatan usahanya selalu berada dalam keadaan sehat.
3. Sejalan dengan itu, Bank Indonesia diberi kewenangan tanggung jawab dan kewajiban secara utuh untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif dalam bentuk ketentuan-ketentuan, petunjuk-petunjuk, nasihat-nasihat, bimbingan dan pengarahan maupun secara represif dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan.
4. Dipihak lain, bank wajib memiliki dan menerapkan sistem pengawasan internal dalam rangka menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Peranan yaitu tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau suatu lembaga mengenai sesuatu. Disini peranan yang dilakukan oleh Bank Indonesia dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan melekat pada fungsi yang dilakukan

oleh Bank Indonesia. Jadi dapat dikatakan peranan itu menyatu pada fungsi yang ada pada Bank Indonesia.¹⁸

Menurut Prof. Dr. M Dawam Raharjo, Bank Indonesia sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pokok Perbankan bertugas melakukan pengawasan dan pembinaan bank. Terminologi “pengawasan” dan “pembinaan” sebagaimana yang diatur dalam Bab V Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Perbankan menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Bank Indonesia.

Dengan demikian, penekanan tugas Bank Indonesia menurut Undang-Undang Perbankan lebih diutamakan pada sisi pembinaan bank, bukan pada sisi pengawasannya. Sedangkan pelaksanaan tugas pengawasan bank oleh Bank Indonesia dilakukan dalam prospektif pembinaan tersebut. Perubahan ini merupakan konsekuensi dari perubahan konsep pengawasan bank yang dianut dalam Undang-undang Perbankan tersebut, yaitu tugas pengawasan yang semula merupakan wewenang penuh Bank Indonesia, kini diberikan sebagian kepada pemerintah agar dapat ikut melakukan pengawasan bank.

Kesimpulan di atas juga diperkuat dengan Pasal 29 ayat (1)

Sebagaimana diterangkan dan ketentuan pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan bahwa apabila menurut penilaian Bank Indonesia, suatu bank kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia memberi tahu Menteri Keuangan ayat (1). Kemudian pada ayat (2) dinyatakan bahwa apabila ada bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan mengancam kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat meminta pemegang saham atau pengurus bank yang bersangkutan melakukan tindakan perbaikan untuk mengatasi masalah yang dihadapi. Tindakan perbaikan itu

¹⁸ Racmadi Usman, S. H, *Op. Cit*, hal. 122-124

dapat berupa penanaman modal bank, penggantian jajaran pengurus bank, penghapusan saldo kredit macet atau penggabungan bank (*merger/consolidation*).

Tindakan yang dilakukan Bank Indonesia berdasarkan Pasal 37 (baru) ini jelas merupakan tindakan yang bersifat pembinaan agar bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan mengancam kegiatan usahanya itu dapat diatasi dan kemudian melanjutkan usahanya kembali. Kewenangan pencabutan usaha merupakan jurus pamungkas bagi pengawas dan sangat ditakuti oleh bank berada di tangan Manteri Keuangan.

Dengan adanya perubahan pada substansi Undang-undang perbankan tersebut, maka di dalam lingkungan pelaksanaan tugas Bank Indonesia juga dilakukan penyesuaian. Penyesuaian ini dalam pengorganisasian dan tata cara pelaksanaan tugas pembinaan dan pengawasan bank dengan membentuk *dedicated team*, yaitu menggabungkan petugas pemeriksa dan pengawas dalam satu tim. Tim ini diberi tugas dan tanggung jawab untuk membina dan mengawasi sejumlah bank tertentu yang ditetapkan oleh pimpinan satuan kerja. Cara pembinaan dan pengawasan seperti ini akan mendekatkan hubungan antara petugas pembina pengawas dengan bank yang dibina/diawasi. Hal ini sangat diperlukan, walaupun ada juga dampak negatifnya. Kedekatan hubungan antara petugas pembinas dan pengawas dan yang dibina/diawasi tersebut merupakan kunci kebersihan (*key success factor*) dari metode *dedicated team* dalam pembinaan dan pengawasan bank. Tanpa kedekatan tersebut, maka yang dibina/diawasi tidak akan mengemukakan masalah yang dihadapinya, bukan

mungkin ia takut/khaatir untuk mengemukakan masalah yang sedang dihadapi bank kepada pembina/pengawas.

Dari hal-hal yang dikemukakan tersebut, tampak secara jelas berbagai distorsi yang terjadi terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral, baik dalam kedudukan sebagai otoritas moneter maupun sebagai otoritas pengawas bank. Dalam hubungan ini adalah tidak adil bila masyarakat terus menghujat Bank Indonesia karena kasus-kasus perbankan yang terjadi dalam sepuluh tahun terakhir ini akibat kebijakan pemerintah dimasa itu.

3. Wewenang Pembinaan dan Pengawasan Bank

Sesuai dengan Pasal 29 ayat (1) Undang-undang Perbankan yang diubah dan pasal 28 Undang-undang Nomor 23 tahun 1999, Bank Indonesia diserahi tugas dan kewenangan, dan tanggung jawab untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank. Jadi otoritas sebagai pembina dan pengawas terhadap bank berada di tangan Bank Indonesia.

Tetapi untuk masa mendatang, tugas, kewenangan, dan tanggung jawab mengawasi bank tidak lagi dilakukan oleh Bank Indonesia, melainkan dilakukan oleh lembaga pengawas sektor jasa keuangan. Hal ini diamanatkan dalam pasal 34 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004, bahwa tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-undang Pembentukan Lembaga Pengawasan sebagaimana dimaksud pasal 34 akan dilaksanakan tugasnya nanti lembaga

pengawas ini akan tetap berkoordinasi dan bekerja sama dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral.

Lembaga pengawasan sektor jasa keuangan tersebut dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank yang dikoordinasi dengan Bank Indonesia dan meminta penjelasan-penjelasan dari Bank Indonesia, keterangan dan data yang diperlukan. Sedangkan tugas mengatur bank akan tetap dilakukan oleh Bank Indonesia. Dengan demikian, akan terjadi pemisahan fungsi “pembinaan” dan fungsi “pengawasan” terhadap bank, fungsi “pembinaan” terhadap bank akan diserahkan kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang juga mengawasi perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.

Dalam masa peralihan, yakni selama lembaga pengawasan sektor jasa keuangan tersebut tengah dibentuk, maka menurut pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tugas pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia¹⁹

Dari uraian di atas, senada dengan yang dikemukakan oleh Didik J. Rachbini dan M. Dawam Raharjo bahwa selama belum terbentuk lembaga pengawasan yang baru maka pembinaan dan pengawasan ada di tangan Bank Indonesia. Dan lembaga ini tetap menjalin koordinasi dengan pihak Bank Indonesia.

¹⁹ Rachmadi Usman, hal. 125

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Fungsi dan Peranan Bank Indonesia dalam Melakukan Pembinaan dan Pengawasan Bank

Perkembangan sistem keuangan, khususnya industri perbankan, dalam dekade terakhir dapat diaktakan cukup dramatis. Krisis perbankan beberapa waktu yang lalu disamping masih menyisakan trauma bagi pelaku ekonomi, juga telah memakan biaya rehabilitasi sistem yang cukup signifikan. Sebagai gambaran, besarnya biaya pemulihan sistem ekonomi bagi perbankan di Indonesia melalui program rekapitalisasi mencapai lebih dari Rp. 600 triliun atau sekitar 45% dari GDP. Sementara, sebagai perbandingan, biaya restrukturisasi di Thailand 40% dan Korea Selatan hanya mencapai 15% dari GDP masing-masing. Meskipun beberapa analis menyatakan bahwa krisis keuangan selalu didahului oleh gejolak makro ekonomi dan ketidakstabilan makro ekonomi akan berujung pada terjadinya krisis perbankan, beberapa analis lain berpendapat sebaliknya, yakni bahwa ketidakstabilan makro ekonomi justru disebabkan oleh lemahnya sistem perbankan.

Studi empiris terhadap beberapa negara yang mengalami krisis (*Brealey, 1999* dan *Corsetti, 1998*) menyimpulkan setidaknya ada lima faktor fundamental yang menyebabkan terjadinya krisis ekonomi, yaitu lemahnya manajemen risiko dan sistem pengendalian intern bank, kurang efektifnya sistem pengawasan, tidak

kondusifnya kondisi ekonomi makro, minimnya *good corporate governance*, dan kurang transparannya pengungkapan informasi keuangan (*financial disclosure*). Apabila ditarik benang merahnya, maka terdapat keterkaitan erat antara aspek makro (*eksternal*) dan mikro (*internal*) ekonomi yang cukup kompleks yang berpengaruh terhadap terjadinya krisis perbankan. Namun dari sisi internal perbankan, kelemahan *internal control*, *mismanagement*, dan tidak berjalannya fungsi manajemen risiko itulah yang merupakan akar permasalahan terjadinya krisis perbankan.

Tahapan pasca krisis yang menyebabkan instabilitas sistem perbankan, mendorong pemerintah mengambil keputusan yang sangat dilematis dengan melakukan *mass bailout* melalui program restrukturisasi dalam rangka penyehatan perbankan. Proses restrukturisasi tersebut merupakan bagian yang integral dari apket stabilisasi dan pemilihan ekonomi. Mulai pendekatan yang komprehensif tersebut, restrukturisasi perbankan diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi upaya mendorong pertumbuhan ekonomi dan penurunan laju inflasi. Dengan kondisi makro ekonomi yang semakin terkendali, kepercayaan masyarakat dan investor secara berangsur-angsur akan pulih, sehingga pada akhirnya memacu ekspansi permintaan dan penawaran agregat.

Keberhasilan restrukturisasi perbankan juga tergantung pada terciptanya situasi dan kondisi makro ekonomi yang stabil, keberhasilan langkah restrukturisasi di sektor riil, dan meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan. Secara umum, strategi pemberdayaan perbankan pada dasarnya

dapat diupayakan melalui tekanan atau setidaknya himbauan (*mofal suasion*) terhadap bank-bank dengan mendorong terlaksananya praktek-praktek usaha yang sehat dan bertanggung jawab (*good corporate governance*) dan penciptaan lingkungan eksternal yang kondusif berupa stabilitas makro ekonomi.

Dan sisi internal, hingga saat ini langkah-langkah yang telah ditempuh dititikberatkan pada upaya mendorong penciptaan disiplin pasar (*market discipline*), penerapan peraturan yang sesuai dengan standar internasional, dan peningkatan efektivitas pengawasan. Upaya-upaya tersebut diharapkan dapat menciptakan sistem perbankan yang sehat, aman, dan memiliki daya saing.

Dalam pengawasan bank dikenal dua pendekatan, yakni pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) dan pengawasan langsung (*on-site examination*) yang dilaksanakan secara simultan. Pendekatan pertama lebih difokuskan pada analisis laporan-laporan yang disampaikan bank. Sedangkan yang kedua dilakukan melalui pemeriksaan langsung pada bank.

Pendekatan pengawasan yang diterapkan Bank Indonesia (BI) hingga 1994 dilakukan melalui kombinasi antara fungsi pengawasan tidak langsung dan pemeriksaan di bawah struktur organisasi yang terpisah. Sedangkan pada periode 1994 sampai 1998, kedua pendekatan tersebut dilaksanakan secara integral oleh satu satuan kerja atau yang dikenal dengan istilah *dedicate team*. Namun dengan berbagai alasan, sistem pengawasan bank tersebut dikembalikan pada model pra-1994 melalui reorganisasi pengawasan bank masih mengacu pada model pra-

1994, dimana tugas-tugas *off-site* dan *on-site supervision* dipisahkan dan dilaksanakan oleh satu satuan kerja terpisah.

Terlepas dari apakah kedua fungsi pengawasan tersebut dilaksanakan oleh suatu struktur organisasi yang tergabung atau terpisah, namun pada dasarnya kedua pendekatan tersebut berorientasi pada kepatuhan (*compliance based*).

Pola pengawasan yang di terapkan di banyak negara semula berorientasi pada kepatuhan melalui pendekatan mendikte dan membatasi dengan memberlakukan serangkaian ketentuan yang dikeluarkan. Namun demikian, inovasi produk dan jasa perbankan tumbuh lebih pesat dibandingkan ketentuan sehingga berdampak pada peningkatan risiko yang dihadapi bank.

Oleh karena itu, teknis pelaksanaan pengawasan bank tidak lagi hanya dapat berorientasi pada aspek kepatuhan dengan berbagai pertimbangan antara lain :

- Proses pengawasan yang berorientasi pada kepatuhan pada dasarnya mengacu pada potret masa lalu, sehingga kurang mampu megantisipasi potensi atau ekspektasi yang mungkin terjadi di masa depan dan secara signifikan berpengaruh terhadap kinerja keuangan bank. Sekalipun telah mengadopsi *trend analysis*, pendekatan terhadap kepatuhan tidak dapat memotret dan mengantisipasi komponen profil risiko bank.
- *Compliance based supervision* lebih terfokus pada *quantitative risk factors* yang terekam dari data historis sehingga antisipasi terhadap risiko dapat dikatakan sudah terlambat. Selain itu, ada *qualitative risk factors* yang juga

berpotensi menimbulkan risiko namun tidak terekam dalam laporan-laporan yang disampaikan oleh bank.

- Laporan-laporan kepatuhan bank dan profil risiko yang disampaikan bank umumnya berdasarkan pada catatan akuntansi yang belum teruji akurasinya, sehingga dapat menyesatkan apabila tidak dilakukan pengecekan langsung (*on the spot*) oleh pemeriksa mengenai *nature* dari transaksi tersebut. Sebagai contoh, transaksi derivatif dalam jumlah besar dapat diinterpretasikan sebagai transaksi yang berisiko besar. Padahal transaksi tersebut diikuti dengan transaksi *swap/hedging* yang dapat disalah-interpretasikan sebagai transaksi yang tidak berisiko.

Berbagai gambaran tersebut menunjukkan perlunya pendekatan lain dalam pengawasan yang mampu melengkapi kelemahan pendekatan pengawasan berdasarkan kepatuhan yang selama ini digunakan. Selain itu, data empiris menunjukkan bahwa pola pengawasan kepatuhan yang selama ini digunakan tidak lagi memadai dalam mendeteksi dini kemungkinan risiko yang makin berkembang sejalan dengan semakin pesatnya inovasi produk dan jasa perbankan. Kasus runtuhnya beberapa bank akhir-akhir ini membuktikan hal tersebut, seperti kasus Barings Bank, Daiwa Bank, BCLIs, dan Peregrin. Itu terjadi karena otoritas pengawas bank terlabat mengantisipasi risiko bank.

Bercermin pada pengalaman tersebut, komunitas otoritas perbankan internasional (yang tergabung dalam BIS) menyadari bahwa pada pengawasan bank berdasarkan kepatuhan rasanya tidak lagi memadai. Oleh karena itu, pola

tersebut perlu dilengkapi dan disempurnakan dengan pendekatan lain yang mampu mendeteksi secara dini kemungkinan risiko yang dihadapi bank dan dampaknya terhadap kinerja keuangan bank.

Untuk itu, sejalan dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi bank dan tuntutan kepercayaan pasar, secara bertahap otoritas pengawasan di berbagai negara mulai mengarahkan pole pengawasannya berbasis pada risiko dan berorientasi ke depan (*risk based supervision and forward looking approach*).

Pengawasan berbasis risiko ini merupakan suatu proses analisis yang komprehensif, *up-to-date*, dan berkesinambungan terhadap kinerja bank yang berfokus pada beberapa aspek dan kegiatan tertentu untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti : *apa yang terjadi?*, *Mengapa itu terjadi ?*, *Risiko apa yang timbul?*, *Apa pengaruhnya terhadap kinerja keuangan bank?*, *Apa tanggapan dan antisipasi manajemen bank?*, *Apa tindak lanjut otoritas pengawas?*.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, salah satu perangkat yang digunakan adalah dengan menempatkan pengawas secara permanen pada bank atau yang lebih dikenal dengan sebut *One-Site Supervisory Presence (OSP)*. Perlu ditekankan bahwa OSP bukan satu-satunya pendekatan pengawasan berbasis risiko tetapi hanya merupakan salah satu dari beberapa pendekatan yang dapat digunakan.

Pada intinya, pengawasan berbasis risiko tersebut difokuskan pada aspek kualitatif yang mencakup tiga aspek utama yakni, *pertam*, penilaian terhadap efektivitas pengendalian intern; *kedua*, penilaian terhadap kecukupan sistem

informasi manajemen; dan *ketiga*, penilaian terhadap efektivitas sistem manajemen risiko. Di samping itu,

Untuk mengantisipasi pesatnya perkembangan inovasi produk dan jasa perbankan globalisasi keuangan, dan untuk memelihara momentum restrukturisasi perbankan telah berusaha meningkatkan kesadaran bank akan pentingnya manajemen risiko.

Sehubungan dengan itu, saat ini BI tengah mempersiapkan kerangka kerja pengawasan berbasis risiko dan berorientasi ke depan. Di samping itu, BI juga menyiapkan seperangkat pedoman baik untuk BI sendiri maupun untuk bank implementasi pengawasan berbasis risiko yang mengacu pada standar perbankan internasional (*Bank for International Settlement/BIS*). Langkah-langkah ini merupakan bagian dari upaya meningkatkan efektivitas pengawasan.

Sebagai acuan bagi BI, saat ini sedang disusun kerangka pengawasan bank berupa risiko (*risk based supervisin framework*, metodologi penilaian risiko (*risk ment methodology*), dan pedoman pengawasan dan pemeriksaan bank yang berupa risiko. Sedangkan sebagai acuan bagi bank, sedang disiapkan standar acuan kepada kegiatan pengawasan juga diarahkan pada penilaian aspek kuantitatif dari kegiatan bank yang berpotensi menimbulkan risiko. Hasil akhir dari proses tersebut adalah profil risiko bank yang membuat baik tingkat maupun arah risiko.

Seperti telah dikemukakan di atas, bahwa paling tidak terdapat tiga faktor yang turut berperan atas terjadinya krisis perbankan yaitu lemahnya koordinasi

makro dan mikro, kurang efektifnya sistem pengawasan bank, dan lemahnya *internal governance* bank. Beberapa hasil penelitian dan survei dari IMF dan World bank juga menyimpulkan bahwa ada korelasi positif antara permasalahan perbankan dengan kelemahan pengawasan bank. Dalam konteks Indonesia, meskipun belum ada suatu studi empiris mengenai hal itu, didasari bahwa perlu peningkatan dalam strategi dan sistem pengawasan bank oleh BI sejalan dengan perkembangan produk dan permasalahan perbankan di Indonesia.

Sejalan dengan itu, Pemerintah Indonesia dan BI dengan bantuan IMF berupaya keras untuk membangun kembali dan memperkuat sistem perbankan Indonesia melalui program restrukturisasi perbankan yang telah disepakati dalam *Letter of Intent (LoI)*. Di samping itu, peningkatan *good corporate governance* dalam organisasi perbankan juga menjadi salah satu agenda penting untuk memperkuat ketahanan perbankan sebagai antisipasi terhadap potensi gejolak keuangan di masa mendatang.

Sebagai bagian dari LoI tersebut, BI telah bertekad untuk memperkuat strategi dan sistem pengawasan bank, sebagaimana telah digariskan dalam rencana induk (*Master Plan*) Bank Indonesia. Untuk mencitakan perbankan yang sehat, kuat, dan memiliki daya saing guna menunjang stabilitas sistem keuangan.

1. On-Site Supervisory Presence (OSP) : *Overview*²⁰

Sebagaimana telah disinggung pada Bab 1 (Pendahuluan) bahwa dalam rangka peningkatan efektivitas pengawasan bank, BI menempuh *risk based and forward looking supervisory strategy*, khususnya melalui program *On-site Supervisory Presence*. Sementara itu, pada Bab 2 telah dibahas mengenai konsep dan kerangka *risk-based supervision* yang mengacu pada model *Financial Services Authority (UK)* dan *office of the Comptroller of the Currency (OCC, USA)*. Bank ini membahas mengenai *OSP* secara lebih mendalam yang meliputi pendekatan *OSP* yang ditempuh di Amerika Serikat dan penerapannya di Indonesia.

OSP adalah salah satu alat pengawasan bank (*tools of supervision*) di samping alat lainnya seperti laporan-laporan bank, laporan hasil pemeriksaan, dan kunjungan pengawas ke bank serta pertemuan dengan manajemen bank. Agar jelas dan tidak menimbulkan salah tafsir akan dijelaskan sekilas mengenai pengertian *OSP* dalam konteks umum dan konteks khusus.

Dalam konteks umum, *OSP* merupakan penempatan pengawas atau pemeriksa pada bank yang diawasi untuk melakukan pengawasan/pemeriksa secara intensif (*day to-day supervision*). Cakupan tugas *OSP* dapat meliputi sebagian atau seluruh kegiatan operasional bank. Hal tersebut tergantung pada sasaran *OSP* itu sendiri, apakah dalam rangka pengawasan atau pemeriksaan bank

²⁰ Direvisi dan Batunanggar S, *On Site Supervisory Presence*. Pengawasan Bank Berbasis Risiko dan Berorientasi – Kedepan, *Gema Korps* – Bank Indonesia. Oktober 2000.

secara menyeluruh atau hanya ditujukan untuk satu atau beberapa aspek kegiatan bank, misalnya dalam rangka pengawasan restrukturisasi kredit atau pembekuan operasional bank.

Tujuan utama program OSP adalah agar pengawas (Tim OSP) memiliki pemahaman yang lebih mendalam mengenai kondisi dan permasalahan bank. Dalam konteks khusus, OSP yang diterapkan oleh OCC (USA) dan BI merupakan suatu program yang dilakukan dalam rangka pengawasan bank berbasis risiko dan berorientasi ke depan.

Karena itu, kita perlu mehami kaitan antara pengawasan bank berbasis risiko dengan OSP. Pengawasan bank berbasis risiko merupakan strategi sedangkan OSP merupakan alat (*tools*) dalam mengimplementasikan strategi tersebut. Dengan kata lain, pengawasan berbasis risiko dapat diimplementasikan melalui alat-alat pengawasan (*supervisory tools*) lainnya, seperti pengawasan bank (*off-site supervision*) dan pemeriksaan bank (*on-site supervision*).

Berikut ini akan diuraikan secara ringkas mengenai karakteristik (*nature*) program OSP yang diimplementasikan oleh OCC (USA) dan BI.

Sebelum membahas mengenai OSP, perlu diuraikan sekilas mengenai sistem pengawasan bank di Amerika Serikat, khususnya oleh OCC, karena strategi pengawasan bank berbasis risiko melalui program OSP yang diterapkan BI di Indonesia diadopsi dari model OCC. Sejak 1979, OCC telah mulai mengembangkan strategi pengawasan bank berbasis risiko.

Dalam konteks OCC, pengawasan bank (*bank supervision*) mencakup pengawasan dan pemeriksaan bank. OCC tidak memisahkan fungsi atau organisasi pengawasan bank dan pemeriksaan bank tetapi menggabungkannya menjadi satu. Organisasi pengawasan bank oleh OCC dibagi kedalam dua jenis yang didasarkan pada ukuran (*size*) bank yakni :

- a) *Large bank supervision* yakni pengawasan terhadap bank-bank besar (*large bank*) dengan total aset USD 1 milyar atau lebih sebagai bagian dari program perbankan multinasional. Pola yang ditempuh OCC dalam pengawasan bank besar adalah pada bank yang diawasi. Jumlah pemeriksaan bank yang ditempatkan pada satu bank berkisar 10 – 60 orang tergantung besar (aset) dan kompleksitas permasalahan bank. Tenaga pemeriksa tersebut terdiri dari para pemeriksa bank pilihan yang memiliki pengalaman luas dan keahlian khusus di bidangnya masing-masing seperti *treasury*, *ALMA*, *credit portfolio*, dan *SIMIT*.
- b) *Community bank supervision*, yakni pengawasan terhadap bank kecil dengan total aset di bawah USD1 milyar. Pengawasan terhadap *community bank* dilakukan oleh *dedicated teams*, yakni para pengawas yang juga berperan sebagai pemeriksa bank.

Pertimbangan utama OCC dalam mengadopsi struktur pengawasan dan pemeriksaan bank yang tergabung baik untuk *large bank supervision* melalui OSP maupun untuk *community bank supervision* dengan pola *dedicated team* meliputi peningkatan efisiensi, optimalisasi alokasi sumber daya manusia, dan untuk lebih meyakinkan terlaksananya koordinasi yang efektif. Di samping itu, struktur tersebut lebih meningkatkan efektivitas pengawasan bank.

2. Penerapan Program OSP oleh BI

Implementasi OSP pada *Systemically Important Banks*

Sebagaimana telah disinggung pada Bab Pendahuluan, BI telah menerapkan program OSP dengan menempatkan pengawas atau Tim OSP pada sembilan bank besar yang memiliki peranan signifikan dalam sistem perbankan Indonesia (*systemically important banks*) dengan pangsa total aset mencapai 75% dari total aset perbankan Indonesia. Program tersebut merupakan pelaksanaan *Letter of Intent (LoI)* dengan IMF sebagai bagian dari upaya untuk lebih meningkatkan efektivitas pengawasan bank.

Tenaga OSP melakukan pengawasan intensif (*day-to-day supervision*) terhadap masing-masing bank. Pada tahap awal, BI telah menempatkan minimal dua orang tenaga pengawas pada masing-masing bank.

Tujuan program tersebut adalah agar BI selaku otoritas pengawas bank mehami kondisi bank-bank secara lebih mendalam dan menilai risiko yang dihadapi bank secara dini dan obyektif sehingga dapat melakukan tindak lanjut pengawasan secara lebih efektif dan tepat waktu.

Pada intinya, tugas utama dari Tim OSP adalah untuk mengidentifikasi, menilai dan memantau risiko-risiko bank secara dini dan obyektif serta memberikan masukan kepada satuan kerja pengawasan dan pemeriksaan bank dalam rangka tindak lanjut pengawasan bank dan informasi kepada manajemen bank. Cakupan tugas Tim OSP meliputi seluruh operasi bank dengan fokus pada bidang-bidang yang berisiko dan penekanan pada tiga elemen utama, yakni sistem

pengendalian intern, sistem informasi manajemen, dan sistem manajemen risiko bank. Namun demikian, Tim OSP tidak terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan tentu saja tidak bertanggung jawab atas hasil atau dampak keputusan yang diambil oleh manajemen bank.

Sebagai persiapan sebelum melakukan tugasnya, Tim OSP memperoleh pengetahuan atau informasi dasar (*core knowledge*) dan melakukan penilaian pendahuluan atas profil risiko (*preliminary risk profile assessment*) masing-masing bank yang akan diawasi secara langsung bekerja sama dengan Satuan Kerja Pengawasan dan Pemeriksaan Bank.

Tim OSP bertanggung jawab untuk membuat laporan secara periodik kepada satuan kerja pengawasan (dengan tembusan kepada satuan kerja pemeriksaan bank). Sebelum Tim OSP wajib mengkomunikasikan hasil temuannya kepada manajemen bank untuk segera mendapatkan tanggapan, khususnya untuk laporan bulanan.

Produk utama dari Tim OSP adalah penilaian risiko (*risk assessment*) bank yang disajikan dalam suatu profil risiko terkini (*updated risk profile*) bank yang memuat tingkat (*level*) dan arah (*trend*) risiko-risiko yang dihadapi bank.

Disamping menilai kondisi dan risiko bank, Tim OSP juga diharapkan mampu memberikan rekomendasi yang realistis kepada satuan kerja pengawasan di BI yang pada intinya mencakup tiga aspek. Pertama, usulan mengenai perlunya pemeriksaan khusus atas area tertentu kegiatan yang dinilai berisiko tinggi dan memerlukan penilaian khusus atau penelitian yang lebih mendalam. Kedua,

informasi mengenai masalah pengaturan kegiatan bank yang perlu disempurnakan sebagai masukan kepada satuan kerja penelitian dan pengaturan perbankan. Ketiga, hal-hal yang perlu mendapat perhatian manajemen bank (*matters requiring board attention*) yang perlu diambil oleh manajemen bank untuk meminimalkan risiko-risiko dan memperbaiki kinerja bank.

Berdasarkan laporan Tim OSP tersebut, satuan kerja pengawasan bank melakukan tindak lanjut pengawasan bank yang pada dasarnya juga dapat mencakup tiga aspek yang telah disebutkan di atas, yakni usulan pemeriksaan khusus terhadap bank kepada satuan kerja pemeriksa, usulan penyempurnaan ketentuan kepada satuan kerja penelitian dan pengaturan bank serta permintaan kepada manajemen bank untuk melakukan atau tidak melakukan langkah-langkah tertentu (*cease and desist order*) dalam rangka memperbaiki kinerja bank.

3. Karakteristik Utama Program OSP

Setidaknya terdapat enam perbedaan antara pengawasan bank berbasis risiko melalui program OSP dengan pendekatan pengawasan bank yang dilakukan oleh Tim Pengawas Bank selama ini yang akan diuraikan berikut ini.

Pertama, OSP merupakan elemen yang terintegrasi dari sistem pengawasan bank baik pengawasan (*off-site supervision*) maupun pemeriksaan (*on-site supervision*) yang ada saat ini. Dengan kata lain, OSP bukan pengganti tetapi pelengkap atas sistem pengawasan dan pemeriksaan bank yang telah dilakukan selama ini.

Kedua, peran Tim OSP adalah lebih sebagai pengawas, bukan pemeriksa. Namun dengan surat instruksi khusus Tim OSP dapat menjadi pemeriksa. Dalam melakukan pengawasan dan penilaian terhadap risiko bank, Tim OSP lebih banyak bersandar pada data, informasi, dan laporan intern yang dihasilkan oleh bank. Apabila dipandang perlu, Tim OSP dapat mengusulkan pemeriksaan khusus terhadap bidang atau kegiatan usaha tertentu bank yang dinilai risiko tinggi dan atau memerlukan penelitian lebih mendalam.

Ketiga, OSP menerapkan strategi pengawasan bank yang berbasis pada risiko. Sementara itu, pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan BI selama ini lebih berorientasi pada aspek pengaturan (*regulations*) dan pemantauan kepatuhan (*compliance monitoring*) dan dewasa ini sedang bergerak ke arah pengawasan/pemeriksaan berbasis risiko. Kelemahan utama *compliance based supervision* adalah kurang cepat dalam mendeteksi dan mengantisipasi risiko-risiko yang akan dihadapi bank.

Keempat, sistem pengawasan yang diadopsi selama ini cenderung terfokus pada evaluasi atas kondisi dan kinerja historis (*historical performance*) atau potret bank, sedangkan OSP menerapkan suatu strategi pengawasan berorientasi ke depan yang difokuskan pada risiko-risiko bank.

Kelima, dengan pengawasan pola baru ini, tenaga pengawas bank akan melakukan aktivitas pengawasan secara intensif (*day-to-day supervision*) pada masing-masing bank. Tim OSP bertugas mengidentifikasi, menilai, dan memantau risiko-risiko bank serta mengusulkan kepada Direktorat Pengawasan

Bank langkah-langkah perbaikan (*corective actions*) dan langkah-langkah pencegahan (*preventive actions*) dan langkah-langkah pencegahan (*preventive action*) yang perlu dilakukan oleh manajemen bank untuk mengendalikan risiko-risiko tersebut.

Keenam, OSP berbeda dengan *special surveillance (SS)* sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia. Obyek SS adalah bank-bank yang bermasalah dan berpotensi untuk diserahkan kepada BPPN untuk disehatkan atau dibekukan. Sedangkan obyek OSP adalah bank-bank yang berperan signifikan dalam perekonomian. SS dilakukan untuk meyakinkan tidak timbulnya masalah yang dapat membahayakan kelangsungan usaha bank.

4. Produk-Produk Tim OSF

Secara umum, produk OSP digunakan sebagai salah satu sumber informasi oleh satuan kerja pengawasan, pemeriksaan, dan satuan kerja terkait lainnya untuk mengambil langkah-langkah lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan tugas pengawasan bank secara luas. Informasi-informasi yang dihasilkan oleh Tim OSP juga termasuk sebagai bahan informasi untuk Dewan Gubernur.

Hasil pelaksanaan tugas di lapangan tersebut dituangkan ke dalam 5 macam laporan berikut ini :

a. Laporan Mingguan

Laporan Mingguan memuat hasil pelaksanaan tugas Tim OSP mengenai berbagai kegiatan bank yang dilakukan 1 minggu yang disajikan secara ringkas. Laporan tersebut antara lain berisi hal-hal sebagai berikut :

1. Pemberian fasilitas kredit baru di atas Rp. 10 milyar ke atas atau ekuivalen, baik pemberian kepada debitur baru atau penambahan fasilitas kepada debitur lama. Dan juga pemberian kredit dari BPPN yang ditukar dengan *Recap Bond*. Dalam hal ini, Tim OSP memberikan opini terhadap pemberian fasilitas tersebut.
2. Kondisi Likuiditas bank, antara lain meliputi informasi mengenai *interbank borrowing* maupun *lending*, *cash flow*, obligasi, kewajiban Rupiah dan Valas yang akan jatuh tempo dalam rangka pendek, hasil *ALCO meeting*, sumber dan penggunaan dana.
3. Perkembangan dana pihak ketiga dan kebijakan suku bunga tiap minggu.
4. Pemantauan Posisi Devisa Neto (PDN).
5. Kejadian-kejadian signifikan atau informasi relevan lainnya yang terjadi dalam satu minggu laporan, misalnya pelanggaran ketentuan.
6. Pelaksanaan kegiatan OSP dalam seminggu laporan dan rencana kerja minggu berikutnya.

b. Laporan Insidental

Laporan ini berisi informasi penting yang memerlukan pengambilan tindakan segera oleh Direktorat Pengawasan dan atau Direktorat Pemeriksaan

dan satuan kerja lainnya. Maka laporan tersebut harus segera disampaikan pada kesempatan pertama, misalnya melalui faks atau telepon terlebih dahulu, kemudian disusul dengan laporan resmi. Sebagai contoh :

- Terjadi gangguan dalam sistem teknologi bank yang mengakibatkan terjadinya gangguankegiatan operasional bank.
- Pengaruh kenaikan *interest rate* terhadap rentabilitas bank.
- Adanya kasus tertentu yang dapat berpengaruh terhadap kelangsungan usaha bank.

c. Laporan Bulanan

Laporan ini antara lain berisi tentang kondisi usaha bank selama satu bulan, termasuk *risk profile assessment* dan perubahan-perubahan organisasi serta kondisi operasional maupun non operasional lainnya.

Disamping itu, guna melengkapi dan menyempurnakan hasil kerja tim, laporan tersebut juga disampaikan kepada bank untuk dimintakan tanggapan dari Manajemen.

d. Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan

Laporan Triwulan bersifat pengganti Laporan Bulanan pada bulan ke-3 yang berisi rangkuman selama 3 bulan terakhir. Sedangkan Laporan Tahunan adalah pengganti Laporan Triwulan ke-4, analisis kedua laporan tersebut lebih mendalam dibandingkan dengan Laporan Bulanan.

Laporan Triwulan berisikan materi-materi yang sama dengan isi Laporan Bulanan dan ditambah dengan analisa mengenai CAMEL Rating.

Pembinaan dilakukan terhadap bank yang sakit dan untuk itu agar bank tidak sakit maka diperlukan pengawasan. Pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia secara terus menerus baik melalui laporan yang disampaikan bank kepada Bank Indonesia dan juga pemeriksaan secara langsung. Secara rinci dapat kita lihat pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia, antara lain yaitu :

1. Laporan keuangan tahunan dan laporan keuangan publikasi bank umum
Laporan Keuangan tahunan adalah laporan keuangan bank yang disajikan dalam rupiah yang terdiri dari neraca, laporan komitmen dan kontijensi. Perhitungan laba rugi dan laba ditahan, laporan arus kas, catatan atas laporan keuangan, jumlah kredit kepada pihak terkait, kualitas aktiva produktif, penyisihan penghapusan aktiva produktif yang wajib dibentuk serta rasio kewajiban penyediaan modal minimum. Laporan keuangan tahunan ini diaudit oleh akuntan publik dan disertai komentar yang tercakup didalamnya hasil kajian ulang terhadap struktur pengendalian intern bank. Akuntan publik ini harus tercatat terlebih dahulu di Bank Indonesia, jika tidak terdaftar maka akan ditolak oleh Bank Indonesia. Hasil laporan yang disampaikan oleh akuntan publik jika ternyata menurut hasil penelitian Bank Indonesia terhadap laporan hasil audit akuntan publik yang bersangkutan tidak memberikan gambaran yang sesuai dengan kondisi yang sebenarnya. Dan pihak Bank Indonesia dapat melakukan sendiri audit terhadap laporan keuangan tahunan atau dapat menyerahkan kepada akuntan publik yang ditunjuk oleh pihak Bank Indonesia sendiri.

Hal ini dilakukan agar diperoleh gambaran yang sesuai dengan ekadana yang sebenarnya di dalam intern bank. Laporan keuangan tahunan ini disampaikan paling lambat bulan April tahun berikutnya.

Laporan keuangan publikasi adalah laporan keuangan intern dan tahunan yang disajikan dalam rupiah yang terdiri dari neraca laporan komitmen dan kontijensi, perhitungan rugi laba dan laba di tahan serta informasi lainnya yang meliputi komposisi pemegang saham, susunan pengurus, jumlah kredit kepada pihak terkait, kualitas aktiva produktif, penyisihan penghapusan aktiva produktif yang wajib dibentuk serta rasio kewajiban penyediaan modal minimum. Pengumuman laporan keuangan publikasi dilakukan empat kali dalam setahun berupa laporan interim posisi akhir bulan Maret, Juni, September dan laporan keuangan akhir tahun posisi akhir bulan Desember. Laporan ini dimuat dalam surat kabar berbahasa Indonesia selambat-lambatnya dua bulan setelah berakhirnya bulan laporan untuk laporan keuangan interim posisi akhir bulan Maret, Juni, September dan empat bulan setelah berakhirnya tahun laporan untuk laporan keuangan akhir tahun posisi akhir bulan Desember yang tentunya telah diaudit oleh akuntan publik. Selain itu pada pihak bank wajib untuk guntingan laporan keuangan publikasi yang telah dimuat di surat kabar, dua minggu sejak tanggal pengumuman. Laporan keuangan tahunan dan laporan keuangan publikasi ini diatur menurut Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/40/KEP/DIR tanggal 9 Juni 1998 tentang Laporan Keuangan Tahunan dan Laporan Keuangan Publikasi Bank

Umum nomor 31/176/KEP/DIR. Sementara untuk Bank Perkreditan Rakyat dengan asset 10 M cukup membuat laporan melalui direksi atau yang setingkat kepada Rapat Umum Pemegang Saham, sesuai dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 27/120/KEP/DIR tanggal 25 Januari 1995 tentang Laporan Keuangan tahunan dan Publikasi.

2. Rencana Kerja Tahunan

Rencana kerja tahunan adalah rencana kegiatan dan anggaran selama 1 tahun takwim disusun oleh direksi atau pengurus atau yang setingkat dan telah disetujui oleh dewan komisaris.

Rencana kerja ini sekurang-kurang memuat, antara lain :

- a. Rencana penghimpunan dana, menyalurkan dana tersebut, pemberian jasa lain dan pengembangan produk perbankan yang dapat dilakukan oleh masing-masing bank sesuai dengan izin yang dimiliki.
- b. Rencana perluasan jaringan kantor
- c. Rencana pengembangan sumber daya manusia
- d. Proyeksi neraca dan perhitungan rugi laba

Rencana kerja tahunan ini disampaikan kepada Bank Indonesia paling lambat satu bulan setelah tahun takwim dimulai dan bila terdapat perubahan terhadap rencana kerja tahunan ini, maka harus disampaikan kepada Bank Indonesia dan disertai alasannya. Dan ini disampaikan paling lambat satu bulan setelah tanggal dilakukannya perubahan. Rencana kerja tahunan ini sangat diperlukan agar bank dapat memprediksi dan merencanakan apa saja yang hendak dicapai

oleh bank. Ini sangat baik sekali untuk kemajuan bank dan untuk memperoleh kepercayaan masyarakat. Rencana kerja tahunan ini diatur dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 27/121/KEP/DIR tanggal 25 Januari 1995 tentang Rencana Kerja Tahunan.

3. Batas maksimum pemberian kredit

Pemberian kredit yang dilakukan oleh bank harus dilaporkan kepada bank Indonesia. Laporan ini harus dilaporkan tiap triwulan sekali dan paling lambat satu bulan setelah triwulan. Untuk pemberian kredit yang dikeluarkan oleh bank dibatasi dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/177/KEP/DIR tentang Batas Maksimum pemberian Kredit Bank Umum, ini dimaksudkan agar bank tidak memberikan pinjaman melampaui batas dana yang dimiliki. Dan selain itu juga untuk menghindari konsentrasi pemberian kredit pada satu atau kelompok penerima pinjaman saja. Kita dapat melihat pada pasal 7 mengenai batas maksimum pemberian kredit untuk pihak tidak terkait, Bank Indonesia memberikan patokan setinggi-tingginya 30% dari modal sejak Surat Keputusan ini berlaku sampai tahun 2001, 25% dari modal saham selama tahun 2002 dan batasan yang ketiga adalah sebesar 20% dari modal sejak tanggal 1 Januari 2003. Dan batasan pemberian kredit juga diberikan untuk pihak terkait seperti yang tercantum dalam pasal 9 yaitu sebesar 10% untuk satu pinjaman atau kelompok peminjam dan untuk seluruh pihak terkait setinggi-tingginya 10%. Langkah protektif ini diambil oleh Bank Indonesia dinilai tepat oleh banyak kalangan, karena selama ini yang terjadi

adalah penyalahgunaan terhadap pemberian kredit. Kredit banyak diluncurkan kepada pihak terkait seperti keluarga, teman, atau juga untuk keperluan bisnis dan pemilik bank atau pemegang saham dan akhirnya menimbulkan kredit bermasalah. Dari kredit bermasalah inilah yang akhirnya membuat bank terancam kelangsungan hidupnya dan bila tidak mendapat bantuan dari Bank Indonesia, bank-bank tersebut akan terkena likuiditas. Dan untuk itu kehati-hatian dalam pengawasan terhadap pengucuran kredit oleh bank saat ini diutamakan oleh Bank Indonesia, agar tidak terjadi penyalahgunaan terhadap pemberian kredit seperti di masa yang lalu.

4. Posisi devisa neto

Posisi devisa neto ini diatur oleh Bank Indonesia mengingat kekhawatiran yang ditimbulkan akibat munculnya produk-produk baru di pasar valuta asing akan meningkatkan resiko yang akan dihadapi oleh bank. Pasal 1 (e) :

Menyatakan posisi devisa neto adalah angka yang merupakan penjumlahan dari nilai absolut untuk jumlah dari :

- (1) Selisih bersih aktiva dan pasiva dalam neraca untuk setiap valuta asing ditambah dengan
- (2) Selisih bersih taguhan dan kewajiban baik yang merupakan komitmen maupun kontijensi dalam rekening administrasi untuk setiap valuta asing.

Yang semuanya dinyatakan dalam rupiah. Laporan devisa neto ini wajib disampaikan kepada Bank Indonesia seminggu sekali, seperti yang telah dinyatakan dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/178/KEP/DIR tentang posisi Devisa Neto Bank Umum.

5. Pemantauan terhadap likuiditas

Pemantauan terhadap likuiditas ini harus disampaikan yaitu laporan proyeksi arus kas dalam tiga bulan yang akan datang dan laporan yaitu gambaran mengenai pos-pos aktiva dan pasiva dalam neraca yang akan jatuh tempo. Pemantauan ini dilakukan untuk mengetahui perkembangan bank dan untuk menjaga kelangsungan hidup bank yang bersangkutan. Lebih rinci hal ini diatur dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/179/KEP/DIR tentang Pemantauan Likuiditas Bank Umum, namun didalamnya juga diatur mengenai bank yang berprinsip syariah yang berlaku sama seperti bank umum.

Fungsi pengawasan bank diatur dalam pasal 24 Undang-undang Nomor 23

Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang berbunyi :

“Dalam rangka melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 huruf c. Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tersebut dari bank, melaksanakan pengawasan bank, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.

Berdasarkan pasal tersebut Bank Indonesia berusaha semaksimal mungkin dalam melakukan pengawasan terhadap bank-bank.

Pada saat Indonesia memasuki krisis yang dimulai dengan krisis nilai tukar rupiah yang terus menurun pada awal tahun 1997 ternyata kita tidak mampu keluar dari krisis ini seperti halnya negara ASEAN lainnya. Penyebab dari semakin memburuknya krisis ini tak lain dipicu dari derasnya arus modal ke luar negeri,

utang luar negeri yang jatuh tempo, pembiayaan import dan juga munculnya para spekulasi dolar.

Seperti halnya manusia yang senantiasa memeriksakan kesehatannya ke dokter, maka bank-bank yang ada juga perlu untuk diperiksa agar dapat diketahui kondisinya.

Penilaian Bank Indonesia terhadap kesehatan bank ditentukan oleh beberapa kriteria, dimana kriteria penilaian tingkat kesehatan ini bertujuan untuk menentukan apakah bank tersebut dalam kondisi yang sehat cukup sehat, kurang sehat, dan tidak sehat, sehingga Bank Indonesia sebagai pembina dan pengawasan bank dapat memberikan arahan atau petunjuk bagaimana bank tersebut harus dijalankan atau bahkan dihentikan kegiatan operasinya.

Ukuran untuk melakukan penilaian kesehatan bank telah ditentukan oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Atas dasar undang-undang tersebut, bank-bank diwajibkan membuat laporan baik yang bersifat rutin ataupun secara berkala mengenai seluruh aktivitas dalam periode tertentu.

Penilaian tingkat kesehatan bank dilakukan setiap tahun, apakah ada peningkatan atau sebaliknya penurunan. Bagi bank yang sehat bukan suatu masalah karena memang itulah yang diharapkan dan upaya terus dipertahankan kesehatannya. Akan tetapi bagi bank yang kesehatannya menurun, maka akan mendapat pengarahannya atau sanksi dari Bank Indonesia sebagai penagwas dan pembina bank-bank. Bank Indonesia bisa menyarankan kepada bank-bank yang

tidak sehat untuk melakukan perubahan manajemen *merger*, konsolidasi atau malah likuidasi keberadaannya jika memang kondisi bank sudah parah, namun untuk melakukan likuiditas akan memerlukan waktu yang lama untuk melakukan pemeriksaan dan pembinaan dan menurut Bapak Raharjo, langkah untuk melakukan likuidasi terhadap sebuah bank memerlukan biaya yang banyak, sehingga sebisa mungkin langkah untuk melakukan kondisi terhadap bank yang tidak sehat akan dihindari oleh Bank Indonesia.

Penilaian yang dilakukan oleh Bank Indonesia meliputi beberapa aspek seperti yang tertuang dalam Pasal 29 ayat 2 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan, yaitu :

1. Aspek permodal

Yang dinilai adalah modal yang dimiliki oleh bank yang besarnya telah ditentukan oleh Bank Indonesia berdasarkan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 26/20/KEP/DIR tanggal 29 Mei 1993 yang mewajibkan semua bank untuk menyediakan modal minimum sebesar 8%. Penyediaan modal minimum ini harus ada dan tidak boleh kurang, jika kurang maka Bank Indonesia akan meminta kepada bank untuk menambah modal sampai mencukupi 8%. Jika ternyata tidak mampu menyediakan dana atau modal minimum ini, maka bank akan masuk dalam pembinaan dan pengawasan Bank Indonesia dan BPPN sampai diketemukan jalan keluarnya. Jika ternyata kondisi bank bisa membaik maka akan segera dilepas dan bila ternyata tidak mampu memperbaiki kondisi maka solusinya adalah *merger*, konsolidasi, akuisisi dan likuidasi.

2. Aspek kualitas aset

Yaitu untuk menilai jenis-jenis aset yang dimiliki oleh bank. Penilaian ini sesuai dengan peraturan yang dikeluarkan oleh bank Indonesia yaitu dengan membandingkan aktiva produktif yang diklarifikasikan dengan aktiva produktif. Kemudian rasio penyisihan penghapusan aktiva produktif terhadap aktiva produktif diklasifikasikan. Rasio ini dapat dilihat dari neraca yang telah dilaporkan secara berkala. Bank Indonesia dapat melihat dari hasil laporan keuangan tahunan yang dilaporkan oleh bank atau juga laporan yang disampaikan secara bulanan dan triwulan.

3. Aspek kualitas manajemen

Aspek ini yang dinilai adalah mengenai sumber daya manusianya. Hal ini dilakukan oleh Bank Indonesia karena manajemen yang dilakukan oleh bank sehari-harinya juga dipengaruhi oleh kualitas manusia yang bekerja di bank tersebut. Penilaian didasarkan pada 250 pertanyaan yang diajukan oleh Bank Indonesia kepada karyawan bank yang bersangkutan mengenai manajemen permodalan, manajemen aktiva, manajemen umum, manajemen umum, manajemen rentabilitas dan manajemen kaulitas.

4. Aspek likuiditas

Aspek ini yang dinilai adalah kemampuan bank untuk membayar semua hutang-hutang terutama simpanan tabungan, depositi, dan giro saat ditagih dan pihak bank dapat pula memberikan pinjaman kredit yang layak dibiayai. Secara umum rasio ini merupakan rasio antara jumlah aktiva lancar dibagi dengan hutang lancar.

5. Aspek rentabilitas

Merupakan ukuran kemampuan bank dalam meningkatkan laba untuk setiap periode atau untuk mengukur tingkat efisiensi usaha dan profitabilitas yang dicapai bank yang bersangkutan. Bank dapat dikatakan sehat apabila rentabilitas terus meningkat. Dan juga dilihat dari rasio laba terhadap total aset dan perbandingan biaya operasi dengan pendapatan operasi.

Aspek di atas dikenal dengan penilaian analisis CAMEL (*Capital, Asset, Management, Earning and Liquity*). Selain penilaian analisis CAMEL yang mempengaruhi tingkat kesehatan bank juga dilakukan penilaian terhadap:

1. Ketentuan pelaksanaan pemberian kredit usaha kecil dan pelaksanaan kredit ekspor.
2. Pelanggaran ketentuan batas maksimum pemberian kredit (BMPK) seperti yang diatur dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/177/KEP/DIR tentang batas maksimum pemberian kredit.
3. Pelanggaran posisi devisa neto

Posisi devisa neto harus dilaporkan setiap hari kepada Bank Indonesia, dalam bentuk laporan konsolidasi yang mencakup kantor-kantor cabang di dalam negeri dan luar negeri. Laporan ini disampaikan untuk mengetahui keadaan posisi devisa neto yang sebenarnya, dimana posisi devisa neto tidak boleh melebihi 40% dari jumlah kelebihan posisi devisa neto pada tanggal 31 Desember 2004.

Dari masing-masing aspek ini kita akan memberikan penggolongan kesehatan bank, yang digunakan oleh Bank Indonesia untuk memberi predikat kesehatan bank sebagai berikut :

NILAI KREDIT	PREDIKAT
81 – 100	Sehat
66 – 81	Cukup sehat
51 – 66	Kurang sehat
0 – 51	Tidak sehat

5. Implementasi Program *On-Site Supervisory Presence*

a) OPS : Pendekatan Pengawasan Berbasis Risiko

Pendekatan pengawasan melalui OSP merupakan garda terdepan misi pembinaan dan pengawasan bank oleh BI dan dimaksudkan untuk mendukung efektivitas pengawasan selama ini. Program OSP bukan untuk meniadakan sistem pengawasan konvensional (*compliance based supervision*) yang dipakai selama ini, namun merupakan upaya untuk menyempurnakan dan mengefektifkan pola pengawasan yang disesuaikan dengan pesatnya perkembangan bisnis perbankan yang berisiko.

Dengan diterapkannya pendekatan berbasis risiko dalam pengawasan bank, maka diharapkan para pengawas bank akan memperoleh pemahaman yang lebih baik atas kualitas manajemen, karakteristik bisnis, dan risiko yang dihadapi bank. Selain itu, pendekatan ini juga memungkinkan BI untuk dapat menjalankan fungsi pengawasan bank secara konsisten, transparan dan

bertanggung jawab sebagai bentuk akuntabilitas publik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Dalam hubungan ini, pengawasan BI akan lebih terfokus dalam pencapaian sasaran spesifik dari pemeriksaan risiko terhadap aspek kegiatan tertentu bank. Adapun pemeriksaan khusus risiko ditujukan untuk melakukan penilaian terhadap bank yang secara spesifik mempunyai risiko yang relatif signifikan di area tertentu dan berpotensi menimbulkan kerugian bagi bank dan dapat membahayakan kelangsungan usaha bank. Untuk mendukung efektivitas implementasi pengawasan berbasis risiko, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi. Pertama, tersedianya kerangka ketentuan (*regulatory framework*). Kedua, terjalinnya komunikasi dan sinergi antara pengawas dengan manajemen bank yang memungkinkan tercapainya kesamaan cara pandang mengenai penilaian risiko dan tindak lanjut (*corrective actions*) yang perlu dilakukan serta upaya pencegahannya (*preventive actions*). Ketiga, adanya transparansi dan kesadaran manajemen bank (*risk awareness*) terhadap pentingnya manajemen risiko. Target akhir penedekatan pengawasan berbasis risiko melalui OSP ini selain untuk mendapatkan profil risiko individu bank juga diharapkan mampu mendukung terciptanya *good corporate governance*, *market discipline*, dan *effective banking supervision* dalam rangka mewujudkan sistem perbankan nasional yang sehat, aman, dan memiliki daya saing.

b) Proses Penilaian Risiko oleh Tim OSP

Seperti diketahui, bisnis perbankan merupakan usaha yang berisiko. Namun demikian, pengawasan berbasis risiko ini tidak dimaksudkan untuk menghilangkan risiko bank sama sekali, melainkan merupakan upaya mengidentifikasi dan pemantauan eksposur risiko pada batas yang dapat dikendalikan oleh bank. Dalam pelaksanaan tugasnya, cakupan OSP meliputi penilaian terhadap aspek kualitatif maupun kuantitatif. Dari segi kualitatif, terdapat tiga aspek utama yang menjadi fokus perhatian pengawasan, yakni : *pertama*, proses pengendalian intern, untuk memastikan telah diterapkannya praktek-praktek perbankan yang sehat; *kedua*, sistem informasi manajemen (SIM), untuk mengetahui tingkat akurasi data dan kualitas informasi yang disajikan, dan *ketiga*, manajemen risiko bank, termasuk didalamnya sistem pengendalian risiko.

Dua aspek yang pertama merupakan faktor fundamental yang menjadi prasyarat bagi tercapainya efektivitas proses manajemen risiko. Dalam kaitan tersebut, evaluasi yang komprehensif terhadap efektivitas pengendalian intern dan akurasi sistem informasi manajemen merupakan hal yang mutlak bagi OSP sebagai bagian pendetapan *judgment* kualitas risiko yang dihadapi bank. Hasil penelitian aspek kualitatif tersebut digolongkan kedalam tiga kategori yaitu kuat (*strong*), memuaskan (*satisfactory*), dan lemah (*weak*).

Dari sisi kuantitatif, sesuai dengan metodologi *risk assessment* yang diadopsi dari OCC. Risiko yang mungkin dihadapi bank dikalsifikasikan ke

dalam sembilan jenis risiko yakni : *credit risk, interest rate risk, liquidity risk, foreign currency translation risk, transaction risk, compliance risk, strategic risk, dan reputation risk*. Tiga risiko terakhir yang dapat diklasifikasikan sebagai faktor risiko kualitatif.

Setelah melakukan penilaian awal (*preliminary assessment*) mengenai aspek kualitatif dan diperoleh keyakinan mengenai kualitas dan efektivitasnya, maka proses selanjutnya adalah melakukan indentifikasi, menilai, dan memetakan sembilan kategori risiko tersebut dan mengklasifikasikannya ke dalam tiga golongan tingkat risiko, yaitu tinggi (*high*), sedang (*moderate*), dan rendah (*low*).

Dari hasil komposisi *judgment* tingkat risiko, baik kualitatif maupun kuantitatif, diperoleh gambaran risiko *agregat (aggregate risk)* yang merupakan *judgment* keseluruhan tingkat risiko bank dan fokus risiko yang perlu mendapat perhatian pengawas. Risiko agregat ini selanjutnya juga digolongkan kedalam tiga tingkat, yakni tinggi, sedang, dan rendah. Berbekal gambaran risiko secara agregat, OSP melakukan pemantauan risiko yang difokuskan pada arah perkembangan risiko ke depan (*direction of risk*), yaitu potensi atau ekspektasi perubahan profil risiko yang mungkin dihadapi bank pada beberapa periode ke depan (6-12 bulan) apakah stabil, menurun, atau terjadi peningkatan. Arah perkembangan risiko ini dapat mempengaruhi teknik dan strategi pengawasan, dalam arti apakah perlu dilakukan validasi lebih dalam terhadap aspek kualitatif dan seberapa banyak sampel yang

diperlukan. Selain itu, fokus pengawasan juga disesuaikan pada kegiatan-kegiatan atau area tertentu yang diperkirakan akan mengubah risiko agregat dan profil risiko. Misalnya, apabila ekspektasi risiko kredit akan meningkat karena bertambahnya kredit bermasalah, maka area yang terkait dengan kredit menjadi fokus utama. Atau apabila dari *maturity profile* atau *cashflow* diperoleh indikasi kemungkinan terjadinya *mismatch* atau *liquidity gap*, maka area yang terkait dengan *reasury* bank akan dipantau lebih intensif.

c) Evaluasi terhadap Pengendalian Intern

Keberadaan proses pengendalian intern (*internal control process*) yang efektif tidak hanya menjadi *concern* bagi manajemen tetapi juga bagi pengawas. Dari sudut pandang manajemen risiko, pengendalian intern merupakan bagian yang sangat penting dari keseluruhan proses pengelolaan risiko. Kondisi pengendalian intern berpengaruh secara signifikan dan memiliki korelasi positif terhadap tinggi rendahnya risiko operasional bank. Oleh karena itu, pengawas perlu melakukan evaluasi secara komprehensif untuk memastikan kecukupan, efektivitas, dan efisiensi proses pengendalian intern bank, dengan mempertimbangkan karakteristik dan kompleksitas organisasi dan lingkup bisnis bank. Hasil evaluasi tersebut menjadi pertimbangan pokok dalam menilai profil risiko bank.

Secara garis besar, proses evaluasi pengendalian intern mencakup sekurang-kurangnya tiga level are. *Level pertama* berkaitan dengan area

operasional; *level kedua* berkaitan dengan fungsi *internal audit*, dan *level ketiga* berkaitan dengan fungsi pengendalian intern yang dilakukan oleh direktur kepatuhan (*compliance audit*) atau komite audit (*audit committee*).

Proses pengendalian intern dalam bidang operasional merupakan hal yang paling krusial mengingat area ini merupakan suatu proses yang berkesinambungan, saling terkait, dan berpotensi tinggi terhadap terjadinya risiko (*high risk area*). Kecukupan sistem dan prosedur *check and balance* dan konsistensi dalam pelaksanaannya merupakan indikator penting dalam menilai efektivitas dan pola pengendalian intern yang ada di bank. Contohnya adalah kelengkapan sistem operasi dan prosedur, penentuan limit, kebijakan risiko, sistem informasi, *check and control*, dan proses tindak lanjut serta pencegahan (*corrective and preventive actions*). Semua elemen tersebut menentukan kualitas pengelolaan risiko dan karena itu menjadi pertimbangan penting dalam menilai profil risiko bank.

Proses pengendalian intern yang dilakukan oleh *internal audit* bersifat periodik. Untuk bisa melakukan tugasnya secara efektif, internal audit harus independen dari satuan-satuan kerja yang diawasinya dan memiliki sumber daya manusia yang memadai, baik dari sisi kecukupan maupun kompetensi dalam menganalisa risiko. Agar proses pengendalian intern lebih efektif, audit yang dilakukan harus cukup komprehensif dan mendaiam. Adapun hasil audit yang dilakukan oleh internal audit bank merupakan informasi yang berharga

bagi Tim OSP karena membantu mengarahkan tim untuk mendalami lebih lanjut risiko-risiko yang dihadapi oleh bank.

Peran direktur kepatuan tidak kalah pentingnya. Sesuai fungsinya, keberadaan direktur kepatuan diperlukan dalam mendukung terciptanya pengendalian intern yang mampu secara efektif menghindarkan bank dari kemungkinan terjadinya kerugian yang berdampak pada kelangsungan usaha bank. Hal-hal yang dilakukan oleh divisi kepatuan antara lain adalah melakukan pengendalian terhadap kepatuhan terhadap prinsip-prinsip pengendalian intern, praktek-praktek perbankan yang sehat, dan ketentuan kehati-hatian.

Selain itu, respons yang cepat juga diperlukan untuk menindak lanjuti hasil temuan pemeriksaan, baik yang dilakukan oleh internal audit, akuntan publik, maupun oleh BI. Sebagai tindakan preventif, direktur kepatuan juga harus secara aktif terlibat dalam investigasi risiko-risiko utama dan mengusulkan strategi yang dapat meminimalkan eksposur risiko, serta mengambil alih inisiatif dalam rangka memperbaiki pengelolaan risiko. Informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi direktur kepatuan atau komite audit dapat diperoleh oleh TIM OSP melalui wawancara ataupun dari *review* terhadap risalah-risalah rapat serta hasil tindak lanjut (*corrective actions*).

Dalam kaitan dengan penilaian kodnisi pengendalian intern tersebut, Tim OSP melakukan *judgment* terhadap :

- Kualitas proses pengendalian intern yang ada di bank.
- Aspek-aspek kualitatif proses pengelolaan risiko sehubungan dengan penilaian profil risiko.

Pertimbangan yang mendasari penilaian pengendalian intern adalah kemampuan sistem pengendalian intern untuk memenuhi sasaran seperti kegiatan usaha bank yang efektif dan efisien, akurasi dan transaksi-transaksi yang tercatat, keandalan (*reliability*) laporan keuangan, sistem pengelolaan risiko yang efektif, kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan, kebijakan dan prosedur, baik intern maupun ekstern.

d) Sistem Informasi Manajemen (SIM)

Sebagaimana diketahui, pendekatan pengawasan yang berdasar pada kepatuhan (*compliance based*) hanya mengandalkan laporan-laporan periodik yang disampaikan bank. Proses pengawasan yang berorientasi pada kepatuhan pada dasarnya mengacu pada potret masa lalu, sehingga kurang mampu mengantisipasi potensi atau ekspektasi yang mungkin terjadi di masa depan yang berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja keuangan bank.

Oleh karena pendekatan terhadap kepatuhan tidak dapat memotret dan mengantisipasi profil risiko bank, Tim OSP diharapkan dapat memperoleh data terkini dengan menggunakan informasi yang tersedia bagi manajemen. Karena alasan praktis, Tim OSP tidak melakukan sendiri perhitungan semua eksposur risiko tetapi menyandarkan pada informasi yang dihasilkan oleh

SIM. Namun demikian, Tim OSP harus memahami akurasi data dan kualitas informasi yang disajikan dalam SIM.

Mengingat pentingnya peranan SIM, Tim OSP harus mampu mengevaluasi SIM secara komprehensif. Pertimbangan yang mendasari pentingnya peranan SIM dalam pengelolaan risiko antara lain adalah bahwa keputusan manajemen yang didasarkan kepada SIM yang tidak efektif, tidak akurat, dan tidak lengkap dapat berakibat pada meningkatnya risiko diberbagai bidang, seperti kualitas kredit, likuiditas, suku bunga, dan *foreign currency*. Di samping itu, SIM yang lemah mengakibatkan tingginya risiko operasional.

Sejalan dengan itu, SIM harus mampu menyediakan informasi yang *reliable* mengenai enam kategori risiko yang sangat *volatile* dan dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal, yakni *credit risk*, *interest rate risk*, *liquidity risk*, *price risk*, dan *transaction risk*. Ketiga kategori risiko yang lain, yakni *compliance risk*, *strategic risk*, dan *reputation risk* kurang bersifat *volatile*.

Untuk menilai kemampuan, akurasi, dan kualitas SIM dalam mendukung proses pengambilan keputusan manajemen dan pengelolaan risiko yang efektif, Tim OSP melakukan evaluasi apakah SIM memungkinkan bank untuk mengenali risiko (*recognize the risk*), memantau risiko (*monitor the risks*), mengukur eksposur risiko (*measure the risk exposures*), membatasi risiko (*limit risk*), dan mengelola risiko (*manage risks*). Cakupan aspek-aspek yang harus dievaluasi oleh Tim OSP antara lain adalah sebagai berikut :

1) Mengenai Risiko (*recognize the risks*)

- Apakah semua risiko telah diidentifikasi ?
- Jenis-jenis risiko apa yang belum teridentifikasi (jika ada) ?
- Apakah aspek-aspek risiko telah diidentifikasi untuk produk-produk atau transaksi baru ?
- Apakah *top management* memperoleh informasi yang memadai, termasuk informasi risiko, sebelum bank memutuskan untuk melakukan transaksi baru atau meluncurkan produk baru ?
- Apakah terdapat prosedur untuk melakukan *review* terhadap proses indentifikasi risiko secara periodik dan apakah prosedur tersebut telah secara efektif diterapkan ?

2) Memantau Risiko (*monitor the risks*)

- Apakah SIM memungkinkan pemantauan risiko secara memadai ?
- Apakah tanggung jawab untuk pemantauan risiko telah ditetapkan secara jelas ?

3) Mengukur Risiko (*Measure the risks exposure*)

- Apakah proses pengukuran telah dibakukan ?
- Untuk metodologi pengukuran risiko yang belum baku (misalnya *value at Risk*), apakah metodologi yang dipilih tersebut telah memadai?
- Bila proses pengukuran risiko dilakukan dengan suatu model, apakah model tersebut diaudit secara periodik ?

- Apakah metodologi yang dipilih telah dipahami oleh pengguna dan hasil pengukurannya dapat dipahami oleh pemakai akhir ? Apakah mereka telah sadar akan keterbatasan yang melekat pada metodologi tersebut ?

4) Membatasi Risiko (*limit the risk exposures*)

- Apakah terdapat limit terhadap eksposur risiko ?
- Apa yang terjadi jika limit dilampaui? Apakah SIM mampu memberikan informasi peringatan secara memadai ? Apakah SIM tersebut menginformasikan alasan-alasan terjadinya pelampaun limit ?
- Apakah terdapat proses tindak lanjut dan tindakan korektif yang diambil sehubungan dengan pelanggaran limit ?
- Apakah limit tersebut telah ditetapkan secara memadai ? Apakah terdapat proses *review* terhadap limit secara periodik ?

5) Mengelola Risiko (*manage the risks*)

- Apakah sistem memberikan gambaran yang akurat dan jelas mengenai *level* dan *nature* risiko ?
- Apakah sistem telah memadai untuk mendukung pengambilan keputusan ?
- Apakah sistem menyediakan sarana untuk melakukan simulasi dalam rangka membantu manajemen mengambil keputusan ?

Disamping hal-hal diungkapkan di atas, Tim OSP juga melakukan *review* apakah SIM yang dimiliki bank telah memenuhi beberapa kriteria, yakni *timeliness*, *accuracy*, *consistency*, *completeness*, dan *relevance*. Kriteria atau kualitas tersebut harus dimiliki oleh suatu SIM yang efektif.

e) **Analisa dan Tahapan Penilaian Profil Risiko**

Dengan mengetahui kondisi efektivitas pengendalian risiko dan kualitas SIM yang dimiliki oleh bank, Tim OSP akan memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai kualitas pengelolaan risiko yang dilakukan oleh bank. Selain itu, dengan pemahaman yang lebih baik tersebut, Tim OSP akan memperoleh keyakinan terhadap faktor *judgment* yang akan diambil pada saat menetapkan tingkat risiko bank secara agregat.

Pengidentifikasian, penilaian, dan pengukuran masing-masing risiko hingga pada suatu keputusan bahwa suatu risiko digolongkan sebagai *Low*, *Moderate*, atau *High* memerlukan tahapan yang berbeda untuk masing-masing jenis risiko. Namun demikian, secara agregat, terdapat keterkaitan yang erat antara satu risiko dengan risiko yang lain. Misalnya kebijakan manajemen likuiditas bukan saja akan semata-mata berdampak pada eksposur risiko likuiditas, namun juga berpengaruh pada eksposur risiko tingkat bunga, risiko kredit, dan risiko nilai tukar.

Berikut ini akan disajikan sekilas mengenai langkah-langkah yang diambil oleh Tim OSP dalam melakukan *Risk Assessment* terhadap suatu jenis risiko. Sebagai contoh akan disajikan tiga jenis risiko, yaitu risiko kredit, risiko likuiditas, dan risiko tingkat bunga.

a. **Risiko Kredit (*Credit Risk*)**

Dalam menilai risiko kredit, Tim OSP harus memastikan bahwa prosedur pemberian kredit telah didasarkan pada analisa kelayakan usaha

dan mengacu pada prinsip kehati-hatian. Dari aspek kualitatif, penilaian sistem pengendalian intern ditekankan pada akurasi dan kelengkapan sistem informasi kredit serta efektivitas dan independensi *risk manajement unit*. Unit memperoleh keyakinan terhadap sistem pengendalian intern tersebut, Tim OSP perlu melakukan evaluasi terhadap sistem dan prosedur pemberian kredit (*credit granting guidelines*), proses pemantauan kredit (*credit monitoring*), dan administrasi kredit (*credit administration*).

Aspek lain yang juga perlu mendapat perhatian adalah proses pengambilan keputusan kredit, yang antara lain menyangkut : kriteria yang digunakan, adanya pemisahan tugas (*segregation of duties*), teknik penilaian (*scoring technique*), analisis group (pendekatan secara konsolidasi), kebijakan penentuan jaminan (*colateral*), kepatuhan terhadap kebijakan, kebijakan pencadangan (*provisioning*), serta monitoring dan SIM (berkaitan dengan kemampuan mengkonsolidasikan eksposur risiko khususnya untuk kredit grup, afiliasi, ataupun pihak-pihak terkait).

Selanjutnya secara kuantitatif, risiko kredit dapat dilihat dari besarnya kredit bermasalah (*non performing loan/NPL*), kecukupan cadangan, dan konsentrasi kredit, dan pertumbuhan kredit. Konsentrasi kredit menyangkut sektor ekonomi tertentu, kelompok (grup) tertentu, daerah geografis, ataupun negara-negara tertentu.

b. Risiko Likuiditas (*Liquidity Risk*)

Secara umum, permasalahan likuiditas terjadi karena adanya ketidak seimbangan transformasi sumber dana yang umumnya berjangka pendek pemberian kredit atau penempatan pada aktiva produktif lainnya yang berjangka lebih panjang. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan *mismatch* dan berakibat pada tingginya risiko likuiditas.

Berkaitan dengan hal tersebut, dibutuhkan sistem informasi yang secara efisien mampu mengumpulkan semua informasi yang dibutuhkan dan mampu mendukung strategi pengelolaan risiko likuiditas. Mengingat kondisi likuiditas bersifat sangat *volatile*, pendekatan pengawasan yang berorientasi ke depan sangat diperlukan untuk menilai sistem dan prosedur pelaporan manajemen yang efisien, pengambilan keputusan manajemen yang proaktif, keakuratan pengukuran *liquidity gap*, dan adanya *contingency funding plan*.

Dalam melakukan penilaian risiko likuiditas, terdapat dua hal yang perlu mendapat perhatian yaitu *cashflow statement* dan *maturity profile*. Kedua laporan tersebut akan memberikan gambaran prospek likuiditas bank ke depan apakah akan terjadi *mismatch*, *liquidity gap*, surplus, atau defisit. Dari informasi tersebut, analisis akan berkembang ke arah komposisi, volume, jangka waktu, dan trend pertumbuhan baik aktiva produktif maupun dana pihak ketiga.

Tim OSP dapat meminta klarifikasi pengurus bank mengenai langkah-langkah yang akan diambil apabila kondisi likuiditas bank tidak menguntungkan dan risiko likuiditas terus meningkat.

c. Risiko Tingkat Bunga (*Interest Rate Risk*)

Risiko tingkat bunga terjadi karena adanya pergerakan struktur tingkat bunga di pasar yang tidak menguntungkan. Risiko tingkat bunga ini terkait erat dengan risiko lain terutama risiko likuiditas. Oleh karena itu, penilaian terhadap risiko tersebut harus dilakukan secara komprehensif.

Selain akibat *mismatch* antara *fixed rate donominated assets* dan *liabilities*, risiko tingkat bunga juga dapat terjadi karena adanya *mismatch* antara variabel tingkat *assets and liabilities*. Sementara itu, keputusan manajemen likuiditas akan berdampak terhadap eksposur *interest rate risk*, karena cara apapun yang ditempuh untuk menutup *liquidity gap*, baik *liquidity lending* maupun *liquidity borrowing*, memberikan dampak terhadap level risiko tingkat bunga berkaitan dengan proses *resetting* suku bunga.

B. Upaya yang Dilakukan Bank Indonesia dalam Pembinaan dan Pengawasan Bank

Permasalahan yang timbul pada saat Bank Indonesia melaksanakan fungsinya sebagai pembina dan pengawasan terhadap perbankan nasional ada 2 yaitu :

1. Adanya intervensi dari pemerintah
2. Adanya keterlambatan dalam menyampaikan laporan ke Bank Indonesia.

Penyelesaian dari dua masalah yang dihadapi oleh Bank Indonesia tersebut adalah sebagai berikut :

Point pertama yaitu dengan membuat Undang-undang yang baru yang lebih menegaskan mengenai Bank Indonesia bagaimana tugas, fungsi, kedudukan, tujuan termasuk mengenai campur tangan pihak lain. Dan saat ini telah lahir Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dimana banyak kalangan masyarakat berharap dengan keluarnya undang-undang ini Bank Indonesia akan menjadi bank sentral yang mandiri bebas dari campur tangan pemerintah dan pihak lain.

Penyelesaian untuk masalah point yang kedua yaitu jika terdapat keterlambatan dalam menyampaikan laporan maka akan dikenai sanksi administrasi berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Direksi Bank Indonesia. Untuk setiap keterlambatan dalam menyampaikan laporan keuangan tahunan dan terlambat mengumumkan laporan keuangan publikasi sesuai dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/176/KEP/DIR tentang

Laporan Keuangan Tahunan dan Laporan Keuangan Publikasi akan dikenai denda sebesar Rp. 1.000.000,- per hari dan apabila tidak menyampaikan laporan tersebut, akan dikenai sanksi denda Rp. 500.000.000,-. Untuk keterlambatan laporan pelaksanaan mengenai batas maksimum pemberian kredit dalam jangka waktu empat belas hari kerja setelah akhir bulan laporan akan dikenai denda sebesar Rp. 1.000.000,- dan bila tidak menyampaikan denda sebesar Rp. 30.000.000,- bila bank tidak menyampaikan rencana penyelesaian pelanggaran batas maksimum pemberian kredit akan dikenai denda sebesar Rp. 30.000.000,- dan tidak menyampaikan dendanya sebesar Rp. 100.000.000,- dan bila tidak menyampaikan akan didenda sebesar Rp. 500.000.000,- untuk pelampauan batas maksimum pemberian kredit dan pelanggarannya jika terlambat menyampaikan akan dikenai denda sebesar Rp. 1.000.000,- dan bila tidak menyampaikan akan dikenai denda dengan Rp. 3.000.000,-. Dan untuk laporan lainnya seperti laporan mengenai posisi devisa neto juga akan dikenai sanksi denda sebesar Rp. 1.000.000,- perhari untuk setiap keterlambatan dan denda sebesar Rp. 10.000.000,- jika terdapat koreksi yang disampaikan satu masa laporan berikutnya setelah masa penyampaian laporan dikenai denda sebesar Rp. 100.000,- dan jika dua masa laporan berikutnya setelah masa penyampaian laporan dikenai denda sebesar Rp. 1.000.000,-. Sanksi juga bisa dikenakan oleh Bank Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan Pasal 52 yang salah satunya yaitu penurunan tingkat kesehatan bank.

i. Pembinaan dan Pengawas Bank Indonesia terhadap Bank

Bank Indonesia melakukan pembinaan terhadap bank-bank yang ada di Indonesia yaitu Bank Umum, Bank Perkreditan Rakyat, dan Bank Syariah. Bank Indonesia akan melakukan pembinaan terhadap bank yang kelangsungan hidupnya terancam.

Menurut Bapak Budi Gunawan dari Bank Indonesia, jika kelangsungan hidup bank terancam maka Bank Indonesia akan meminta kepada para pemegang saham atau pengurus bank yang bersangkutan untuk melakukan berbagai tindakan perbaikan untuk mengatasi masalah yang tengah dihadapi oleh bank yang bersangkutan.²¹ Tindakan perbaikan yang diminta oleh Bank Indonesia adalah sesuai dengan perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998) yang tertuang dalam pasal 37 yaitu :

1. Penambahan Modal

Modal yang harus dimiliki bank adalah sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh Bank Indonesia yaitu minimal 8%. Jika pihak bank tidak memenuhi ketentuan modal yang harus dimiliki, maka Bank Indonesia akan meminta kepada pemegang saham atau pengurus bank yang bersangkutan untuk menambah modal bank sehingga kecukupan modal minimal 8% terpenuhi. Langkah yang diambil oleh Bank Indonesia, apabila kecukupan

²¹ Budi Gunawan, Wawancara, 5 Desember 2005

modal minimal % tidak terpenuhi maka dapat dipastikan bank dalam keadaan sakit, sehingga perlu diambil tindakan seperti penutupan bank atau merger sebagai tindakan penyelamatan bank. Disamping kecukupan modal yang harus dipenuhi dan merupakan syarat utama kesehatan bank, ada syarat lain yang juga perlu diperhatikan yaitu mengenai *Non Performing Loans* sebesar 5%. Hal ini harus dipenuhi oleh bank agar tidak terjadi tindakan penutupan bank atau penggabungan bank seperti yang dilakukan oleh Bank Indonesia dan juga Badan Penyelamat Perbankan Nasional terhadap 16 bank yang tidak memenuhi nilai kecukupan modal dan *Non performing Loans*. Berikut data di bawah ini yang diperoleh dari Bank Indonesia :

No.	Bank	Car	NPL
1.	Bank Universal	4,1 %	11,37 %
2.	Bank Prima Ekpress	6,5 %	6,28 %
3.	Bank Patriot	7,55 %	6,97 %
4.	Bank Bali	11,9 %	28,54%
5.	Bank Arta Media	6,2 %	2,1%

2. Penggantian ajaran pengurus bank

Hal ini bisa terjadi jika menurut penilaian Bank Indonesia para pengurus bank tersebut tiak mampu mengurus bank lagi, sehingga bila tetap dipegang oleh pengurus yang lama tanpa ada sesuatu penggantian maka dikhawatirkan kelangsungan hidup bank akan terancam. Penggantian jajaran pengurus bank ini terlebih dahulu harus melalui Rapat Umum Pemegang

Saham. Ini diperlukan agar langkah yang akan diambil terkoordinasi dengan baik guna langsung hidup bank.

Penghapus kredit macet adalah langkah akhir yang ditempuh terlebih dahulu dilakukan upaya-upaya seperti penjadwalan kembali yaitu perubahan syarat kredit yang hanya menyangkut jadwal pembayaran dan atau jangka waktunya, upaya selanjutnya yaitu persyaratan kembali maksudnya perubahan sebagian atau syarat kredit secara keseluruhan, yang tidak hanya atau terbatas pada perubahan jadwal pembayaran, jadwal waktu dan juga persyaratan lainnya sepanjang tidak menyangkut perubahan maksimum saldo kredit, upaya ketiga yaitu penataan kembali maksudnya perubahan syarat-syarat kredit yang menyangkut penambahan dana bank atau konversi seluruh atau sebagai tunggakan bunga menjadi pokok kredit baru. Ada juga upaya lain yang dilakukan oleh pihak bank yaitu dengan melakukan sita jaminan yang akan dilakukan pelelangan terhadap bank yang menjadi jaminan. Barang yang dilelang ini biasanya untuk membayar kredit yang menunggak dan bila masih sisa, maka hasil lelang tersebut akan dikembalikan kepada debitur. Dan ada kalanya barang yang dilelang itu ternyata tidak mencukupi untuk membayar kredit yang menunggak. Dan terkadang pihak bank bersikap tidak adil dalam melakukan sita jaminan, debitur yang berasal dari kalangan biasa dan debitur dari kalangan pengusaha. Debitur dari kalangan biasa yang sebenarnya menggunakan dana yang diperolehnya dari bank untuk usaha, akan terus ditekan oleh pihak bank jika batas waktu pembayaran telah tiba dan bila tidak

mampu membayar mereka hanya diberi surat peringatan saja. Dan jika tetap tidak bisa membayar maka agunan akan disita, bank yang katanya untuk membiaya proyek yang menjanjikan, tapi ternyata tidak untuk membiayai usahanya melainkan untuk keperluan konsumtif.

Banyak kasus yang terjadi dan terbongkar setelah krisis melanda Indonesia, contohnya Edy Tanzil yang memperoleh dana dari Bapindo yang katanya untuk usahanya dengan menggunakan *Golden Key Group* sebagai kedok. Ternyata dana yang diperoleh masuk ke kantong pribadi dan usaha yang dilakukan itu bohong alias fiktif. Edy Tanzil bisa memperoleh dana dari Bapindo karena ia dekat dengan pengusaha waktu itu dan bekerjasama dengan para pejabat Bapindo agar memperoleh dana, dan pada akhirnya kredit tersebut macet. Tidak ada pernyataan terhadap aguan karena pada saat mereka meminjam dana dari bank tidak menggunakan jaminan apapun kecuali dengan menggunakan surat sakti atau katabelece. Yang terjadi pada saat itu justru menghapus bukukan kredit oleh pihak bank. Perbedaan yang mencolok terjadi dengan bank yang berprinsip syari'ah, disini perbedaan terlihat mulai pada misi pemberian kredit. Khusus bank yang berprinsip syari'ah, kredit diberikan pada kelas menengah ke bawah dan betul-betul memerukan dana untuk melakukan usaha dengan prinsip bagi hasil. Dan bila kredit yang diberikan untuk usaha tidak dapat dikembalikan maka pihak bank tidak akan meminta kembali kredit yang diberikan, bila memang agunan yang menjadi jaminan tidak mencukupi.

4. Penggabungan bank (*merger/consolidation*)

Penggabungan bank atau *merger* adalah suatu upaya yang dilakukan oleh Bank Indonesia dan Badan Penyelat Perbankan Nasional apabila nilai CAR atau kecukupan modal minimum dan NPL atau kredit yang dalam keadaan sakit. Setelah dilakukan upaya-upaya perbaikan baik oleh Bank Indonesia maupun Badan Penyelat Perbankan Nasional tidak kunjung membaik, maka bank-bank yang dimungkinkan untuk *merger* segera diupayakan untuk *merger* dengan terlebih dahulu memperoleh izin dari Rapat Umum Pemegang Saham dan selanjutnya memperoleh izin dari Menteri Keuangan dan juga memperoleh pertimbangan dari Bank Indonesia. Penggabungan bank ini tidak berarti mengacuhkan para pemilik saham, bagi para pemegang saham publik dapat menjual sahamnya dengan harga yang layak atau bisa juga para pemegang saham ini tetap memiliki sahamnya dan tentunya dengan terlebih dahulu akan dilakukan penilaian oleh tim penilai. Nilai saham akan disesuaikan dengan bank yang digabung, sehingga tidak ada pihak yang merasa dirugikan. Penggabungan bank adalah langkah yang aman yang diambil oleh Bank Indonesia, dibanding dengan rekapitulasi ataupun likuidasi yang memerlukan biaya yang besar.

5. Bank dijual kepada pihak yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban

Langkah ini diambil bila ada pihak pembeli yang memang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban bank tanpa kecuali. Dan tentunya kepemilikan bank akan berpindah tangan kepada pembeli bank.

6. Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain.

Hal ini ditempuh dalam rangka untuk mempertahankan atau menyelamatkan bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat. Yang disertai untuk mengelola seluruh atau sebagian kegiatan bank bisa bank lain, badan usaha lain atau juga individu yang memiliki kemampuan untuk mengelola bank dengan baik dan profesional.

7. Bank menjual sebagian atau seluruh harta dan atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.

Tindakan ini diambil dengan tujuan yang sama seperti di atas yakni untuk menyelamatkan bank dan melindungi nasabah dan agar kepercayaan masyarakat terhadap bank tidak menurun.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian mengenai fungsi dan peranan Bank Indonesia dalam pembinaan dan pengawasan bank maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Bank Indonesia merupakan Bank Sentral yang diberi wewenang melakukan pembinaan dan pengawasan atas semua jenis bank yang beroperasi di Indonesia.

Dalam pengawasan bank dikenal dua pendekatan, yakni pengawasan tidak langsung (*off site supervision*) dan pengawasan langsung (*on site examination*) yang dilaksanakan secara simultan. Pendekatan pertama lebih difokuskan pada analisa laporan-laporan yang disampaikan bank. Sedangkan yang kedua dilakukan melalui pemeriksaan langsung pada Bank.

2. Bank Indonesia dalam menjalankan fungsi dan perannya ada dua masalah yang dihadapi yaitu adanya campur tangan dari pemerintah, pihak perbankan yang terlambat menyampaikan laporan keuangan atau tidak menyampaikan laporan keuangan. Dengan lahirnya UU No. 23 Tahun 1999 jo UU No. 3 Tahun 2004 yang secara tegas menyatakan bahwa pihak Bank Indonesia berhak untuk menolak campur tangan dari Pemerintah maupun pihak lain. Dan apabila terdapat keterlambatan dalam penyampaian laporan keuangan atau tidak menyampaikan maka akan dikenakan sanksi administrasi dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia.

B. Saran-saran

Selama penulis mengadakan penelitian di Bank Indonesia, ada banyak hal yang menarik bagi penulis. Di bawah ini penulis akan mencoba untuk memberikan beberapa saran yang sederhana, agar dapat memberi masukan yang mungkin bermanfaat. Saran-saran yang dapat penulis kemukakan adalah sebagai berikut :

1. Hendaknya Bank Indonesia dalam mengambil keputusan mengenai keadaan suatu bank dan langkah-langkah yang ingin ditempuh tidak ragu-ragu, tidak takut, mengiraukan tekanan pihak luar atau juga faktor lainnya.
2. Setelah keluarnya undang-undang yang baru ini, maka bila masih terdapat campur tangan dari penguasa atau pemerintah Bank Indonesia berhak untuk menolaknya.
3. Bank Indonesia harus mampu menunjukkan kemampuan dan kinerjanya yang baik selaku bank sentral.
4. Setiap kebijakan yang diambil oleh Bank Indonesia mestinya lebih memikirkan kepentingan masyarakat bank bukan kepentingan sekelompok golongan atau kepentingan para penguasa saja.

DAFTAR PUSTAKA

- Asikin, Zainal, 1995, *Pokok-pokok Hukum Perbankan di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta.
- Djumhana. Muhammad, 1993, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Didik J. Rachbini dan Suwidi Tono dkk., 2002, *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*, Mardi Mulyo, Jakarta.
- Fuady, Munir, 1999, *Hukum Perbankan Modern*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Kasmir, 2000, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- M. Dawam Raharjo dkk, 2000, *Independensi Bank Indonesia dalam Kemelut Politik*, Pustaka Cidensindo, Jakarta.
- Usman, Rachmadi, 2001, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Widjanarto, 1997, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Y. Sri Susilo, Sigit Triandaru dan A. Totok Budi Santoso, 2000, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Selemba Empat, Jakarta.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992.
- Kumpulan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia.