

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan Pemerintah untuk menyelamatkan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik dilatarbelakangi krisis keuangan global yang dimulai di Amerika Serikat (AS), berawal dari permasalahan kegagalan pembayaran kredit perumahan di AS (*sub-prime mortgage*), krisis kemudian menggelembung merusak sistem perbankan bukan hanya di AS namun meluas hingga ke Eropa lalu ke Asia. Dampak krisis merambat ke sejumlah Negara Asia seperti Jepang, Korea, China, Singapura, Hongkong, Malaysia, Thailand dan termasuk Indonesia.¹

Keputusan Pemerintah tersebut, berdasarkan keputusan rapat Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSK) tanggal 21 Nopember 2008, namun perkembangannya semakin hari menjadi polemik yang tidak terarah. Kriteria penentuan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik memicu perdebatan antara pihak yang pro dan kontra. Apalagi dana talangan berupa penyertaan modal sementara (PMS) yang sebelumnya diperkirakan sekitar Rp683 Miliar, kemudian melonjak menjadi Rp6,76 Triliun.² Komisi XI DPR RI yang membidangi masalah perekonomian protes terhadap keputusan tersebut. DPR kemudian meminta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI melakukan audit

¹Lihat Kompas, *Kronologi Di Balik Penyelamatan Century Versi Boediono*, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/12/22/15505353/Kronologi.di.Balik.Penyelamatan.Century.Versi.Boediono.1>; Lihat pula Detik Finance, *Kronologi Membengkaknya Bailout Bank Century oleh LPS*, <http://www.detikfinance.com/read/2009/08/31/061649/1192723/5/kronologi-membengkaknya-bailout-bank-century-oleh-lps>; Lihat pula Oke Zone, *Kronologi Penanganan Bank Century Versi Menkeu*, <http://autos.okezone.com/read/2009/08/27/320/251925/320/kronologi-penanganan-bank-century-versi-menkeu>; Lihat pula Tempo Interaktif, *Kronologi Aliran Rp6,7 Triliun Ke Bank Century*, <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2009/11/14/brk,20091114-208353.id.html>

²Lihat Tim Asistensi Sosialisasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, *Buku Putih Upaya Pemerintah Dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis*, (Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia, Edisi Januari 2010) hlm.9.

investigasi proses penanganan Bank Century. BPK RI menerbitkan hasil auditnya dengan uraian penting : (i) penentuan Century sebagai bank gagal berdampak sistemik tidak berdasarkan pada informasi yang sesungguhnya, lengkap dan mutakhir; (ii) KSSK tidak punya kriteria terukur untuk menetapkan dampak sistemik Bank Century; (iii) penetapannya lebih didasarkan pada *judgment*.³ DPR menindaklanjuti dan mengklarifikasi hasil audit tersebut dengan mengusulkan hak angket dan membentuk panitia khusus (Pansus) Century untuk menyelidiki proses penanganan Bank Century.⁴

Pemerintah melalui KSSK menganggap Bank Century berpotensi menimbulkan kerusakan sistemik terhadap perekonomian Indonesia. Runtutan peristiwa berawal dari kegagalan kliring Bank Century pada 13 Nopember 2008. Ini menyebabkan Bank Indonesia meminta Menteri Keuangan untuk mengadakan rapat konsultasi. Pada tanggal 21 Nopember 2008, KSSK memutuskan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik yang harus diselamatkan. Jika tidak diselamatkan, dikhawatirkan bukan hanya nasabah Bank Century saja yang akan menarik dana mereka, namun juga pada nasabah dari bank-bank lain. Akibatnya, hal ini akan mengganggu sistem pembayaran dan pasar keuangan di Indonesia. Pemerintah masih trauma akan krisis perbankan pada tahun 1998. Pada krisis perbankan tersebut, pembiayaan dari Pemerintah untuk menyiapkan obligasi rekap Bank mencapai sekitar Rp600 Triliun, gejolak krisis tersebut bahkan berubah menjadi krisis multi dimensi.⁵

Menengok kembali di akhir dekade 1990-an, ketika krisis ekonomi menimpa negara-negara di Asia, khususnya di Indonesia yang pada tahun 1997 telah menyebabkan kemunduran yang parah di berbagai bidang pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, terutama dibidang ekonomi. Kemunduran tersebut

³*Ibid.*, hlm.10-11.

⁴Lihat Kompas, *Angket Century siap*, http://sains.kompas.com/read/2009/11/12/05165799/Angket_Century.Siap; Lihat pula Kompas, *Angket Century resmi diusulkan*, <http://cetak.kompas.com/read /xml/2009/11/13/02473986/angket.century.resmi.diusulkan.>; Lihat pula Vivanews, *DPR Pertimbangkan Bentuk Hak Angket Century*, http://bisnis.vivanews.com/news/read/100099-dpr_pertimbangkan_bentuk_hak_angket_century; Lihat pula TVOne, *Panitia Angket Century Akan Susun Rencana Kerja* http://www.tvone.co.id/berita/view/29172/2009/12/06/panitia_angket_century_akan_susun_rencana_kerja/; Lihat pula Surya Online, *Hak Angket Century Disetujui* <http://www.surya.co.id/2009/12/01/hak-angket-century-disetujui.html>

⁵Tim Asistensi Sosialisasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan Keuangan, *Op. Cit.*, hlm.7.

tercermin pada Produk Domestik Bruto atau PDB Indonesia yang menurun drastis sebesar 14% pada tahun 1998. Tingkat kemiskinan meningkat hingga 28%. Tingkat inflasi mencapai 80%. Sebagian besar bank dan perusahaan Indonesia mengalami kebangkrutan. Berawal dari krisis nilai tukar di Thailand, krisis tersebut telah menjalar dengan cepat ke negara-negara Asia Tenggara, seperti Malaysia, Filipina, dan Indonesia serta berkembang menjadi krisis perbankan.⁶

Memburuknya kinerja sektor perbankan dan lambatnya langkah penyelamatan oleh bank sentral dan pemerintah berpengaruh besar terhadap kondisi moneter dan kebijakan fiskal. Pengalaman Internasional memperlihatkan proses restrukturisasi perbankan dan utang perusahaan umumnya memakan waktu yang panjang. Secara historis, rata-rata perekonomian negara berkembang memerlukan waktu sekitar tiga tahun untuk mencapai kembali tingkat pertumbuhan ekonomi seperti saat sebelum krisis terjadi. Namun, karena besarnya dampak yang ditimbulkan oleh krisis ekonomi di Asia, terutama yang menyangkut besarnya kredit macet disektor perbankan dan banyaknya perusahaan yang mengalami kesulitan likuiditas, proses pemulihan ekonomi diperkirakan dapat berlangsung lebih lama, terutama di Indonesia.⁷

Di Indonesia krisis nilai tukar, selain berkembang menjadi krisis perbankan, kemudian berlanjut menjadi krisis ekonomi dan politik sehingga secara keseluruhan telah terjadi krisis multidimensi. Hal ini menyebabkan krisis di Indonesia berlangsung lebih lama dibandingkan negara-negara Asia lainnya. Selain periode krisis yang lebih lama, Indonesia juga menjadi negara yang memikul beban fiskal terbesar. Besar-kecilnya biaya krisis tersebut berkaitan erat dengan respons kebijakan yang diambil suatu negara. Pemerintah dan Bank Indonesia (BI) melakukan serangkaian kebijakan, yaitu Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), menerapkan *blanket guarantee* dan melakukan program rekapitalisasi bank-bank, yang dengan sendirinya memerlukan biaya yang besar jumlahnya⁸.

⁶Kusumaningtuti SS, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*. (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009), hlm.1.

⁷ Suta, I Putu Gede Ary dan Soebowo Musa, *Membedah Krisis Perbankan : Anatomi Krisis Dan Penyehatan Perbankan*. (Jakarta: Yayasan Sad Satria Bhakti, 2003), hlm.xxiii.

⁸Selama periode 1997-1999, Bank Indonesia telah menyalurkan BLBI kepada 48 bank, dengan jumlah per posisi tanggal 29 Januari 1999 sebesar Rp144.536 milyar. Dari jumlah tersebut,

Untuk menyetatkan industri perbankan nasional, pemerintah memutuskan kebijakan strategis yaitu : (i) melikuidasi beberapa bank swasta (Bank Dalam Likuidasi); (ii) menjamin simpanan masyarakat di bank (program penjaminan pemerintah); (iii) membekukan usaha sejumlah bank swasta nasional (Bank Beku Operasi/Bank Beku Kegiatan Usaha); (iv) mengambillalih (*take over*) dan merekapitalisasi beberapa bank swasta; (v) rekapitalisasi dan merger bank badan usaha milik negara (bank BUMN); dan (vi) rekapitalisasi Bank Pembangunan Daerah (BPD); serta (vii) rekapitalisasi bank-bank swasta (bank rekap) dengan bantuan modal dari pemerintah. Dana yang digunakan untuk melakukan penyehatan industri perbankan tersebut diperoleh dari konversi tagihan BLBI pada beberapa bank yang diambil alih pemerintah (*Bank Take Over*) dan penerbitan Surat Utang Pemerintah (Obligasi Rekapitalisasi dan Obligasi Penjaminan).⁹

Pada tahun 1998 Pemerintah Indonesia mengupayakan penyelesaian krisis perbankan dengan antara lain membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional atau BPPN¹⁰. Pendirian BPPN terutama dimaksudkan untuk merestrukturisasi bank-bank dengan melakukan pengambilalihan manajemen, penyelesaian aset yang tidak sehat, penjaminan dan pelaksanaan program-program lainnya bersama Bank Indonesia.¹¹

sebesar Rp98.754 milyar (68,32%) diantaranya diterima oleh 4 (empat) bank besar, masing-masing Bank Central Asia (BCA) sebesar Rp26.596 milyar, Bank Danamon Indonesia (BDI) sebesar Rp23.050 milyar, Bank Umum Nasional (BUN) sebesar Rp12.068 milyar dan Bank Dagang Industri Indonesia (BDNI) sebesar Rp37.040 milyar. Piutang BLBI tersebut, sesuai kesepakatan Pemerintah dan Bank Indonesia, dialihkan kepada Pemerintah. Sebagai gantinya Pemerintah menerbitkan surat utang sebesar jumlah tersebut kepada Bank Indonesia.

⁹Dana yang telah disalurkan untuk mengatasi krisis perbankan tersebut adalah sebesar Rp647.130 milyar yang terdiri dari Bantuan Likuiditas Bank Indonesia sebesar Rp144.536 milyar, Obligasi Rekapitalisasi sebesar Rp448.814 milyar (yaitu untuk Bank BUMN sebesar Rp282.319 milyar, Bank Pembangunan Daerah sebesar Rp1.230 milyar dan Bank-Bank Swasta (Bank Take Over dan Bank Rekap) sebesar Rp165.265 milyar) serta Obligasi Penjaminan sebesar Rp53.780 milyar. Laporan Pemeriksaan Gabungan atas Pelaksanaan Tugas Badan Penyehatan Perbankan Nasional Nomor : 34/XII/11/2006 tanggal 30 Nopember 2006 yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

¹⁰BPPN dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 27 Tahun 1998 tanggal 27 Januari 1998 dan kewenangannya diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan serta Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tanggal 27 Februari 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Selain itu, BPPN juga bertugas melaksanakan Program Penjaminan Pemerintah sesuai dengan Keppres Nomor 26 Tahun 1998.

¹¹Kusumaningtuti SS, *op. cit.* hlm. 106. Badan ini didirikan untuk sementara dalam rangka menyetatkan sistem perbankan akibat krisis sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbankan Nomor 10 Tahun 1998.

Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) merupakan lembaga yang memiliki tugas utama menyalurkan bank-bank di Indonesia. Dalam rangka melaksanakan fungsi penyehatan bank-bank tersebut, BPPN memiliki kewenangan dan mendapat tugas yang sangat besar sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia No.27 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998 dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tanggal 27 Februari 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional dinyatakan bahwa tugas pokok BPPN adalah: (i) Penyehatan bank yang ditetapkan dan diserahkan oleh Bank Indonesia; (ii) Penyelesaian aset bank aset fisik maupun kewajiban debitur melalui Unit Pengelolaan Aset; (iii) Pengupayaan pengembalian uang negara yang telah tersalur kepada bank-bank melalui penyelesaian Aset Dalam Restrukturisasi (ADR).

Tugas penyehatan bank dilakukan dengan cara melakukan rekapitalisasi dan merger 13 Bank Dalam Penyehatan (BDP) yang berstatus *Bank Take Over* (BTO) dan 7 (tujuh) Bank Umum Peserta Rekapitalisasi (Bank Rekap). Tugas kedua dan ketiga dilaksanakan oleh BPPN dengan melakukan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), mengambilalih dan menguasai seluruh aset BDP yang berstatus Bank Beku Operasi (BBO) dan Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU), mengambilalih dan menguasai kredit macet BDP yang berstatus BTO, melakukan restrukturisasi aset/kredit eks BDP, menyelesaikan aset bermasalah/berpekara, penjualan aset (baik aset eks BDP maupun aset eks Pemegang Saham BDP), penjualan (divestasi) saham Pemerintah/BPPN pada BTO dan Bank Rekap. Hasil penyelesaian dan penjualan aset dimaksud disetor ke Kas Negara, untuk mengembalikan uang negara yang telah disalurkan kepada BDP dan Bank Rekap. Tugas Program Penjaminan Pemerintah (PPP) dilakukan dalam bentuk pembayaran kewajiban BBO/BBKU serta penerimaan dan administrasi pembayaran premi penjaminan dari bank peserta PPP.

Program penyelesaian aset merupakan program yang sangat terkait erat dengan program rekapitalisasi bank karena untuk mengoptimalkan program tersebut, aset-aset yang bermasalah (*non-performing loans* atau NPL) harus dialihkan dari bank untuk direhabilitasi. Secara paralel program ini juga terkait erat dengan program restrukturisasi kredit karena dalam penanganan kredit macet

dan restrukturisasinya dilakukan dengan pemisahan pengelolaan aset tidak lancar dengan cara dijual, direstrukturisasi, dan atau dihapuskan, dengan tujuan pemulihan baik kepada bank maupun kepada otoritas.

Dalam perkembangannya sebagai upaya untuk mengembalikan (*recovery*) uang negara yang telah disalurkan melalui BLBI tersebut, BPPN melaksanakan penjualan aset salah satunya melalui program penjualan aset kredit (PPAK) dan program penjualan aset properti (PPAP).¹² Banyaknya permasalahan yang mempengaruhi kelancaran pelaksanaan program ini sehingga *recovery* keuangan negara yang diperoleh amat jauh dari harapan dan prosesnya masih meninggalkan banyak pekerjaan, meskipun BPPN telah berakhir pada awal tahun 2004.¹³

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2004 tanggal 27 Februari 2004, BPPN telah mengakhiri tugasnya dan Pemerintah menyatakan BPPN telah bubar, sehubungan dengan pengakhiran dan pembubaran BPPN, Ketua BPPN harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang meliputi laporan keuangan dan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri Keuangan melalui Menteri Negara BUMN untuk dilakukan penilaian oleh Menteri Keuangan. Menteri Keuangan menyampaikan laporan pertanggungjawaban BPPN beserta hasil penilaiannya kepada Presiden. Apabila laporan pertanggungjawaban BPPN diterima oleh Presiden, maka Menteri Keuangan menyatakan pembebasan Ketua BPPN, Wakil Ketua, Pejabat dan Pegawai BPPN lainnya dari segala tanggung jawab terhadap segala sesuatu yang termuat dalam laporan pertanggungjawaban tersebut, kecuali apabila laporan pertanggungjawaban dimaksud dikemudian hari terbukti tidak benar dan menyesatkan.

Dalam rangka melakukan penilaian laporan pertanggungjawaban BPPN, Menteri Keuangan telah meminta BPK RI untuk melakukan pemeriksaan atas laporan pertanggungjawaban BPPN, yang terdiri dari Laporan Keuangan dan Laporan Pelaksanaan Tugas.

¹²Tingkat pengembalian (*recovery rate*) yang telah direalisasi BPPN melalui penjualan aset kredit s.d. 30 April 2004 mencapai 18,57% dari nilai buku atau sebesar Rp48 Triliun dari Rp260 Triliun. Berdasarkan Laporan Pertanggungjawaban BPPN per 27 Februari dan 30 April 2004.

¹³Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999, BPPN bertugas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal 27 Februari 1999. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2004 tanggal 27 Februari 2004, BPPN telah mengakhiri tugasnya dan selanjutnya pada tanggal 30 April 2004 BPPN dinyatakan bubar.

Salah satu hasil audit yang dilaksanakan oleh BPK RI atas pelaksanaan tugas BPPN menyangkut penyelesaian Aset Dalam Restrukturisasi adalah teridentifikasinya perbedaan antara Laporan Keuangan BPPN per 30 April 2004 dengan Laporan Pertanggungjawaban BPPN per 27 Februari dan 30 April 2004.¹⁴ Perbedaan tersebut disebabkan karena adanya aset kredit yang belum diserahkan secara legal kepada BPPN. Nilai saldo pokok aset kredit non legal tersebut sebesar Rp8,1 Triliun. Aset kredit tersebut diidentifikasi sebagai Aset Kredit *Non Asset Transfer Kit* (Non ATK).¹⁵

Keberadaan Aset Non ATK yang terdeteksi setelah adanya audit BPK dimaksud, sampai dengan berakhirnya masa tugas BPPN tahun 2004 dan terbentuknya PT Perusahaan Pengelola Aset (PT PPA) serta pembentukan tim pemberesan BPPN, belum tertangani dan masih dikelola oleh Bank asal.¹⁶

Penanganan terhadap Aset Kredit Non ATK tersebut menjadi penting karena selama ini luput dari perhatian BPPN sedangkan PT PPA sebagai lembaga bentukan Pemerintah yang bertugas menangani sisa aset BPPN hanya menerima dan menangani aset yang *free and clear* dan tidak bermasalah secara hukum. Padahal Aset Kredit Non ATK tersebut merupakan jaminan dan bagian yang tidak terpisahkan dari kucuran BLBI yang diberikan Pemerintah kepada bank-bank yang bermasalah di atas. Hal ini mengakibatkan potensi pemasukan negara dari Aset Kredit Non ATK senilai Rp8,1 Triliun menjadi tidak optimal.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan paparan yang diuraikan dalam latar belakang permasalahan di atas, dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan diungkapkan dalam penulisan tesis ini, yaitu sebagai berikut:

- a. Bagaimana penanganan Aset Kredit Non ATK terhadap pengembalian keuangan negara dipandang dari sudut hukum dan teknis pelaksanaannya?

¹⁴Lihat Laporan Pertanggungjawaban BPPN, diketahui bahwa kredit yang diterima dari Bank Asal (BBO/BBKU, BTO dan Bank Rekap) adalah sebesar Rp346 Triliun dengan total rekening sebanyak 373.625 Akun, dan 298.277 Debitur (terdiri dari Debitur : Korporasi, Komersial dan UKM/Retail).

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Dengan berakhirnya tugas BPPN, segala kekayaan BPPN menjadi kekayaan negara yang dikelola oleh Menteri Keuangan. Pasal 6 Keputusan Presiden No.15 Tahun 2004.

- b. Kendala-kendala apa yang dihadapi dalam penanganan Aset Kredit Non ATK dan bagaimana pemecahannya?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan pokok permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mendapatkan pengetahuan empiris yang mendasari pembahasan permasalahan yang ada serta untuk memperoleh data-data guna menjawab permasalahan yang ada, yaitu :

- Untuk mengetahui bagaimana penanganan Aset Kredit Non ATK terhadap pengembalian keuangan negara dipandang dari sudut hukum dan teknis pelaksanaannya.
- Untuk mengetahui kendala-kendala apa yang dihadapi dalam penanganan Aset Kredit Non ATK dan bagaimana pemecahannya.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah untuk mendapatkan pengetahuan empiris hal-hal yang berkaitan dengan penanganan Aset Kredit Non ATK, baik dari segi praktis maupun akademis. Dari segi praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi para regulator atau pengambil kebijakan dibidang perbankan dan fiskal, praktisi hukum, pengusaha, para pelaku bisnis, dan pihak-pihak lain yang terkait serta masyarakat pada umumnya.

Sedangkan dari segi akademis, hasil penelitian ini diharapkan berguna dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya, dan perkembangan bidang hukum ekonomi khususnya dibidang perbankan.

1.5. Kerangka Teori dan Konsep

1.5.1. Kerangka Teori

Untuk mengetahui pengertian hukum dalam konteks penelitian penanganan Aset Kredit Non ATK, Penulis mempergunakan teori Utilitarianisme

yang diusulkan oleh David Hume, dirumuskan oleh Jeremy Bentham dan dikembangkan secara lebih luas oleh James Mill dan John Stuart Mill.

Istilah “Utilitarianisme” berasal dari kata Latin, utilis yang berarti “bermanfaat”. Menurut teori ini suatu perbuatan adalah baik jika membawa manfaat, tapi manfaat tersebut harus menyangkut bukan saja satu dua orang melainkan masyarakat sebagai keseluruhan. Jadi, utilitarianisme berdasar pada hasil atau konsekuensi dari suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan (*a consequently approach*).¹⁷

Teori ini menyebutkan bahwa kriteria untuk menentukan baik buruknya suatu perbuatan adalah “*the greatest happiness of the greatest number*”, kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar. Perbuatan yang sempat mengakibatkan paling banyak orang merasa senang dan puas adalah perbuatan yang terbaik. Utilitarianisme sebagai bagian konsep dasar etika teraplikasi dalam dasar-dasar pemikiran ekonomi.¹⁸

Utilitarianisme, teori ini cocok sekali dengan pemikiran ekonomis, karena cukup dekat dengan Cost-Benefit Analysis. Manfaat yang dimaksudkan utilitarianisme bisa dihitung sama seperti kita menghitung untung dan rugi atau kredit dan debet dalam konteks bisnis.¹⁹

Utilitarianisme, dibedakan menjadi dua macam :

- a. Utilitarianisme Perbuatan (Act Utilitarianism) adalah prinsip dasar utilitarianisme (manfaat terbesar bagi jumlah orang terbesar) diterapkan pada perbuatan.
- b. Utilitarianisme Aturan (Rule Utilitarianism) adalah utilitarianisme aturan membatasi diri pada justifikasi aturan-aturan moral.²⁰

Penanganan Aset Kredit Non ATK merupakan keharusan karena menyangkut rasa keadilan masyarakat. Sesuai prinsip utilitarianisme, biaya talangan yang telah disalurkan melalui BLBI diupayakan ditagih kembali dalam rangka pengembalian keuangan negara, seperti diketahui biaya talangan BLBI

¹⁷John Stuart Mill, *Perihal Kebebasan, Kata Pengantar dan Penerjemah: Alex Lanur ed. 1* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1996), hlm.xi.

¹⁸*Ibid.*, hlm.xii.

¹⁹*Ibid.*, hlm.xiii.

²⁰Jufrina Rizal dan Agus Brotosusilo, *Materi Kuliah Filsafat Hukum Buku I*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003).

merupakan beban yang ditanggung Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sehingga sudah sepantasnya kebijakan untuk menyelesaikan Aset Kredit dimaksud menjadi prioritas Pemerintah.

Penyelesaian Aset Kredit Non ATK yang cepat dan tidak berlarut-larut akan memberikan kontribusi yang besar bagi APBN dan secara tidak langsung akan memberikan efek terhadap pemulihan dan pertumbuhan ekonomi Indonesia.

1.5.2. Kerangka Konsep

Untuk mengetahui pengertian Aset Kredit Non ATK dalam konteks penanganannya, perlu dipahami dahulu pengertian kredit menurut teori hukum perjanjian. Secara etimologi, istilah kredit berasal dari Bahasa Romawi, yaitu "credere", yang berarti kepercayaan. Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, kredit adalah pinjaman sampai batas jumlah tertentu yang diizinkan oleh bank atau badan lain. Menurut beberapa pendapat para ahli ilmu hukum, seperti: (1) J. A. Lavy, merumuskan arti kredit adalah menyerahkan secara sukarela sejumlah uang untuk dipergunakan secara bebas oleh penerima kredit; (2) Drs. Muchdarsyah Sinungan, kredit adalah suatu prestasi yang diberikan oleh satu pihak kepada pihak lainnya, dimana prestasi akan dikembalikan lagi pada masa tertentu yang akan disertai dengan suatu kontraprestasi berupa bunga.

Sedangkan definisi kredit menurut Pasal 1 huruf 11 Undang-Undang No.10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan :

Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Sedangkan Perjanjian Kredit adalah perjanjian pemberian kredit antara pemberi kredit dan penerima kredit. Perjanjian Kredit sama halnya dengan perjanjian secara umum yang diatur dalam Buku III KUHPerdara. Namun, tidak ada satupun peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang Perjanjian Kredit, bahkan dalam Undang-Undang Perbankan sekalipun.

Menurut Prof. Soebekti, Perjanjian Kredit pada hakikatnya sama dengan Perjanjian Pinjam Meminjam yang diatur dalam pasal 1754 sampai 1769 KUHPerduta. Perjanjian Kredit sendiri mempunyai dua bentuk, yaitu: 1) Perjanjian kredit yang dibuat dibawah tangan dinamakan akta di bawah tangan artinya perjanjian pemberian kredit oleh bank kepada nasabahnya yang hanya dibuat diantara mereka (kreditur dan debitur) tanpa notaris (Pasal 1874 KUHPerduta); 2) Perjanjian kredit yang dibuat oleh dan dihadapan notaris yang dinamakan akta otentik atau akta notariil.

Pihak-pihak dalam perjanjian kredit antara lain: 1) *Pemberi Kredit atau kreditur* adalah bank atau lembaga pembiayaan lain selain bank misalnya perusahaan leasing; 2) *Penerima Kredit atau debitur*, yaitu pihak yang bertindak sebagai subyek hukum. Dalam konteks penulisan ini kreditur adalah bank-bank bermasalah yang oleh karena kebijakan pemerintah pada Tahun 1997-1998 diberikan BLBI dan dikelompokan menjadi bank-bank yang berstatus BTO, BBO, BBKU, dan Bank Rekap serta asetnya telah dialihkan kepada BPPN cq Pemerintah Negara RI. Di dalam penulisan ini yang dimaksud *kreditur* sama dengan *Bank Asal*, sedangkan *debitur* adalah orang perorangan atau badan hukum yang berutang menurut peraturan, perjanjian atau sebab apapun, termasuk orang perorangan atau badan hukum yang menjamin penyelesaian seluruh utang Penanggung Hutang yang masih mempunyai kewajiban kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional cq. Pemerintah Negara RI. Di dalam penulisan ini yang dimaksud *debitur* sama dengan *Penanggung Hutang*.²¹

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 1999, BPPN dibebani tugas utama melaksanakan program penyehatan perbankan. Bersamaan dengan penyerahan bank-bank bermasalah ke BPPN, BI juga menyerahkan hak tagih BLBI ke BPPN melalui mekanisme hukum pengalihan atau dikenal dengan *cessie (fiduciary transfer)*. Sehingga seluruh hak tagih atas fasilitas BLBI beralih ke BPPN beserta dengan seluruh jaminan yang melekat pada hak tagih BLBI

²¹Jumlah bank yang dikelola oleh BPPN adalah 72 bank yang terdiri 65 Bank Dalam Penyehatan (BDP) dan 7 Bank Umum Peserta Rekapitalisasi (Bank Rekap). BDP terdiri dari 13 *Bank Take Over* (BTO), 10 Bank Beku Operasi (BBO) dan 42 Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU).

tersebut. Sesuai Pasal 613 KUHPerdara, BPPN kemudian beralih menjadi Kreditur baru.

Dalam melaksanakan program penyehatan perbankan, Aset Kredit dari Bank yang masuk dalam program rekapitalisasi semuanya dialihkan kepada BPPN, sedangkan untuk bank yang masuk dalam program penutupan bank, semua aset dan *liabilities* dialihkan kepada BPPN.

Sesuai Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No.53/KMK.017/1999 atau 31/12/KEP/GBI yang dimaksud dengan Aset Kredit adalah

Aset yang berupa tagihan bank terhadap para debiturnya yang menurut ketentuan perbankan telah masuk dalam kolektibilitas 5 (lima)/macet, kemudian oleh bank dialihkan kepada BPPN dalam bentuk tagihan atas piutang bank, Aset kredit terdiri dari ATK dan Non ATK.

Aset Kredit tersebut berasal dari pengalihan aset yang dialihkan oleh bank kepada BPPN berdasarkan Surat Perjanjian Jual Beli dan Pengalihan Piutang dan Aktiva (SPJBPPA) atau Akta Jual Beli Sementara (AJBS) dan dilakukan melalui mekanisme *asset transfer kit* (ATK). ATK menjadi landasan bagi penghitungan total aset yang dialihkan kepada BPPN, baik yang ada dalam program rekapitalisasi maupun bank yang ada dalam program penutupan bank. ATK merupakan format standar yang dipakai BPPN untuk pengisian data pengalihan aset inti oleh bank asal.²²

Tujuan utama mekanisme ATK adalah untuk memperoleh data yang akurat mengenai total nilai aset yang diserahkan kepada BPPN, saat pengalihan. Data ini dapat pula dijadikan sarana untuk mengkaji apakah pengalihan aset-aset tersebut sudah sesuai dengan ketentuan program penyehatan perbankan.²³ Kerangka komersial ATK erat kaitannya dengan nilai aset yang dialihkan kepada BPPN, nilai komersial aset tersebut menjadi hal yang penting karena menentukan biaya rekapitalisasi.²⁴

²²Suta, I Putu Gede Ary dan Soebowo Musa, *op. cit.* hlm. 342.

²³*Ibid.*, hlm. 343. Kerangka dasar ATK terdiri dari dua unsur yaitu kerangka hukum ATK (berisi infrastruktur legal dari penanganan masalah ATK) dan kerangka komersial (berisi infrastruktur dari aspek komersial atas permasalahan ATK).

²⁴Berdasarkan Laporan Keuangan BPPN per 30 April 2004, biaya yang telah disalurkan untuk merekapitalisasi (BBO/BBKU, BTO dan Bank Rekap) adalah sebesar Rp355 Triliun dengan total

Untuk menelaah ulang akurasi pencatatan aset yang dialihkan dari bank ke BPPN dilakukan verifikasi ATK. Kebijakan verifikasi atas kewajiban debitur dalam ATK dilakukan BPPN dengan atau tanpa bantuan Kantor Akuntan Publik (KAP).²⁵ BPPN mencatat aset sebesar nilai ATK hasil verifikasi final, nilai aktiva berdasar verifikasi final atas ATK dimaksud selanjutnya disesuaikan pencatatannya dalam suatu sistem pencatatan/administrasi aset dilingkungan BPPN yang disebut *Bunisys*.

Menurut prosedur operasi standar kebijakan perdamaian sehubungan dengan penanganan aset negara berperkara yang ditangani oleh Tim Pemberesan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (TP BPPN) tanggal 27 September Tahun 2004 yang dimaksud Aset Kredit Non ATK adalah

Aset Kredit Write Off berupa tagihan Bank terhadap debiturnya yang biasanya telah lama berstatus macet, dengan pertimbangan tertentu kredit macet tersebut telah dihapusbukukan (write off), akibat adanya penghapusbukuan piutang tersebut, secara hukum hak tagih bank terhadap utang debitur yang telah dihapusbukukan masih ada; Penghapusbukuan piutang bank tidak diikuti dengan peralihan jaminan utang kepada pihak bank; Kemudian Bank mengalihkan kepada BPPN hanya berupa fisik-fisik jaminan utang saja, sedangkan pencatatan penghapusbukuan utang tidak turut serta dialihkan kepada BPPN.

Sedangkan pengertian umum dan definisi Aset Kredit Non ATK berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No.280/KMK.06/2009 adalah

Aset kredit yang tidak tercatat dalam Bunisys atau Sistem Aplikasi Pengganti Bunisys (SAPB) dan tidak dapat diserahkan ke PT PPA.

Yang dimaksud dengan keuangan negara menurut Pasal 1 Huruf 1 Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah

Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

rekening sebanyak 375.061 Akun, dan 299.568 Debitur (terdiri dari Debitur : Korporasi, Komersial dan UKM/Retail).

²⁵Klasifikasi Proses Verifikasi : Dibawah Rp5 Milyar tidak perlu verifikasi, Rp5 s.d. Rp50 Milyar wajib verifikasi, Rp 50 s.d. Rp250 Milyar wajib verifikasi, Diatas Rp250 Milyar wajib verifikasi. Surat Keputusan Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) Nomor : Kep.01/K.KKSK/09/2001 tanggal 6 September 2001.

Ruang lingkup keuangan negara di atas termasuk kekayaan negara yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang dimaksud dengan Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.

Sesuai dengan Pasal 37A ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, BPPN antara lain berwenang menguasai, mengelola dan melakukan tindakan kepemilikan atas kekayaan milik atau yang menjadi hak bank, termasuk kekayaan bank yang berada pada pihak manapun, baik didalam maupun diluar negeri. Selanjutnya sesuai dengan Pasal 3 ayat (1), salah satu tugas BPPN adalah mengupayakan pengembalian uang negara yang telah tersalur kepada bank-bank melalui penyelesaian Aset Dalam Restrukturisasi (ADR).

Pasca pembubaran BPPN, segala permasalahan berkaitan aset kredit yang tersisa untuk sementara penanganannya diserahkan ke Departemen Keuangan melalui Tim Pemberesan BPPN atau TP BPPN yang diketuai langsung oleh Menteri Keuangan.²⁶ Pada tahun 2006, Tim Pemberesan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No.16 tahun 2004 sebagaimana telah 2 (dua) kali diperpanjang terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2005, dinyatakan berakhir tugasnya dan dinyatakan bubar melalui Keputusan Presiden No. 8 Tahun 2006 tentang Pengakhiran Tugas dan Pembubaran Tim Pemberesan BPPN.

²⁶Sebagaimana kita ketahui, segera setelah BPPN dibubarkan pemerintah mengeluarkan 3 (tiga) Keputusan Presiden (Keppres) dan 1 (satu) Peraturan Pemerintah (PP) sebagai berikut : Keppres Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengakhiran Tugas dan Pembubaran BPPN; Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 2004 tentang Pembentukan Tim Pemberesan BPPN, Keppres Nomor 17 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Keppres Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum; Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan PT Perusahaan Pengelola Aset (PT PPA).

Selanjutnya penanganan Tim Pemberesan BPPN yang belum diselesaikan dilaksanakan oleh Menteri Keuangan cq Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Kementerian Keuangan RI, sedangkan kekayaan negara yang terkait dengan sita eksekusi hak tanggungan dan sita eksekusi lainnya, penanganannya dilakukan oleh Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

Kebijakan penanganan sisa aset tersebut diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Keuangan No.213/KMK.01/2008 tentang Pengakhiran Tugas dan Pembubaran Tim Koordinasi Penanganan Penyelesaian Tugas-Tugas Tim Pemberesan BPPN, Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah, dan Penjaminan Pemerintah Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat.

Sesuai dengan Pasal 3 Angka 1 Romawi huruf e dan f Keputusan Menteri Keuangan No.213/KMK.01/2008 bahwa dalam penanganan sisa tugas Tim Koordinasi yang dilakukan DJKN cq. Direktorat Kekayaan Lain-Lain adalah penyelesaian dan pengelolaan aset kredit Non ATK dan ATK sebelum diserahkan kepada PUPN dan penyerahan pengurusan piutang negara terhadap Aset Kredit Non ATK dan ATK kepada PUPN. Selanjutnya terkait dengan penyelesaian dan pengelolaan aset kredit ATK sebelum diserahkan pengurusannya kepada PUPN, sesuai Pasal 7 Keputusan Menteri Keuangan No.213/KMK.01/2008, Menteri Keuangan menetapkan Petunjuk Pelaksanaan Tugas (*Standard Operating Procedure/SOP*) yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas.

Dalam rangka pengembalian keuangan negara dan mengingat masih adanya aset eks BPPN/TP BPPN/Tim Koordinasi berupa aset kredit ATK yang tidak dapat diserahkan baik ke PT PPA dan tidak berperkara hukum, disusunlah Keputusan Menteri Keuangan No.280/KMK.06/2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Tugas/Prosedur Operasi Standar DJKN dalam Penanganan Sisa Tugas Tim Koordinasi Penyelesaian Tugas-Tugas Tim Pemberesan BPPN, Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah, dan Penjaminan Pemerintah Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat. Keputusan Menteri Keuangan di atas merupakan payung hukum penanganan Aset Kredit Non ATK eks BPPN.

1.6. Metode Penelitian

Penulisan ini mempergunakan metode penelitian hukum normatif, dimana bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder²⁷. Dalam melakukan studi dokumen, data sekunder yang akan dipergunakan mencakup bahan hukum primer dan sekunder.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan hukum yang relevan dengan hukum ekonomi dibidang perbankan dan mengumpulkan keterangan melalui wawancara dengan narasumber, khususnya yang berkaitan dengan penanganan Aset Kredit Non ATK. Data-data ini, antara lain :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat²⁸ yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan peraturan setingkat yang relevan dengan penulisan ini.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer²⁹, seperti: hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum serta buku-buku, majalah-majalah dan jurnal ilmiah tentang hukum perbankan khususnya mengenai krisis perbankan.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder³⁰ seperti : kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.
- d. Sebagai sarana pelengkap untuk menjangkau informasi dan keterangan³¹ yang berkaitan dengan Aset Kredit Non ATK, Penulis melakukan wawancara secara langsung dengan berbagai pihak pada beberapa instansi yang terkait untuk mendapatkan data yang diperlukan, misalnya otoritas perbankan seperti dari Kementerian Keuangan, Bank Indonesia dan pelaku/praktisi perbankan. Dalam melakukan wawancara, Penulis sebelumnya telah menyiapkan sejumlah pertanyaan yang berhubungan dengan masalah yang akan ditulis.

²⁷Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), hlm.24.

²⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hlm. 52.

²⁹*Ibid.*

³⁰*Ibid*

³¹Valerine J.L.K, *Materi Kuliah Metode Penelitian Hukum*, (Depok: Pascasarjana Magister Ilmu Hukum dan Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hlm.191.

Data dan wawancara yang diperoleh kemudian dianalisa dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yakni menggambarkan suatu keadaan dengan bersumberkan pada data yang konkret dan relevan.³²

1.7. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai pokok bahasan materi tesis maka disusunlah sistematika penulisan yang menggunakan pola tahapan yang dilalui dengan uraian mengenai pokok-pokok materi pembahasan tesis menjadi bab dan sub bab.

Secara garis besar, penulisan ini dibagi dalam 5 (lima) bab yang masing-masing akan dijelaskan sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan

Bab ini menguraikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori dan konsep, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Umum Aset Kredit Non ATK

Bab ini akan membahas tinjauan umum tentang perkreditan, tinjauan umum tentang jaminan dan menguraikan dasar hukum pengalihan aset kredit dari bank asal penerima BLBI kepada BPPN, kemudian dari BPPN aset kredit beralih penanganannya kepada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Kementerian Keuangan RI.

Bab III : Penanganan Aset Kredit Non ATK Dan Kendalanya Dalam Rangka Pengembalian Keuangan Negara

Bab ini akan menguraikan pelaksanaan penyelesaian dan pengelolaan aset kredit Non ATK secara yuridis formil di Kementerian Keuangan RI cq. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara dan penyelesaiannya melalui Panitia Urusan Piutang Negara, serta kendala-kendala dalam pelaksanaan penanganan

³²Soerjono, *op.cit.*, hlm.50.

Aset Kredit Non ATK.

Bab IV : Analisa Dan Pemecahan Masalah Penanganan Aset Kredit Non ATK

Dalam bab ini secara khusus akan diuraikan secara terinci analisis terhadap masalah dan pemecahan masalah penanganan Aset Kredit Non ATK.

Bab V : Penutup

Dalam bab yang terakhir ini akan dikemukakan mengenai kesimpulan dan saran.

