

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Pengetahuan tentang cara meneliti dengan sistem tertentu disebut metodologi (Soekanto, p.5). Metodologi juga merupakan totalitas cara untuk meneliti dan menemukan kebenaran, mengacu pada metode penelitian, paradigma, pola pikir, metode pengumpulan dan analisis data sampai pada cara menerjemahkan penemuan hasil penelitian. Mengikuti pola pikir tersebut, tesis tentang **Dampak Kebijakan Obligasi Rekap Terhadap Kinerja Perbankan dan Anggaran Negara** ini menggunakan metode kualitatif. Pemilihan pendekatan kualitatif didasarkan pada pendapat Creswell (1994, p.146) bahwa karakteristik penelitian kualitatif adalah : (a) Konsepnya tidak matang karena kurangnya teori dan penelitian terdahulu, (b) Adanya pandangan bahwa teori yang sudah ada mungkin tidak tepat, tidak memadai, tidak benar atau rancu, (c) Ada kebutuhan untuk mendalami fenomena yang ada dan kebutuhan untuk mengembangkan teori, atau (d) Hakekat fenomenanya mungkin tidak cocok dengan ukuran-ukuran kuantitatif.

Lebih lanjut penelitian kualitatif memiliki ciri-ciri sebagai berikut: menerapkan analisis induktif, mengutamakan makna di balik realitas, mengkonstruksi realitas makna sosial budaya, meneliti interaksi peristiwa dan proses, melibatkan variabel-variabel yang kompleks dan sulit diukur, memiliki keterkaitan erat dengan konteks, melibatkan peneliti secara penuh, memiliki latar belakang ilmiah, menggunakan sampel purposif, serta memiliki semangat untuk mempertanyakan fakta (*why*) (Irawan, 2006). Sesuai dengan karakteristik penelitian kualitatif, tesis penelitian akan diarahkan untuk menampakkan realitas yang sebelumnya tacit, implisit dan tersembunyi menjadi nyata, eksplisit dan tampak serta menghasilkan kebenaran yang *inter-subjektif*. Mengacu pada karakteristik dan ciri-ciri tersebut, alasan pemilihan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah untuk mendapatkan pemahaman mendalam tentang perekonomian Indonesia khususnya sektor perbankan dan sektor fiskal pasca dilaksanakannya kebijakan rekapitalisasi perbankan.

3.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Artinya tesis ini bertujuan untuk mendeskripsikan obyek penelitian, sehingga dapat disimpulkan beberapa unsur tertentu yang terkait dengan evaluasi terhadap pelaksanaan Kebijakan Obligasi Rekap Perbankan dan dampak yang ditimbulkan pada sektor industri perbankan dan APBN. Dengan demikian tesis tidak hanya memberikan gambaran dan penjelasan dari data-data yang ada, namun juga hasil analisis dan interpretasi dari data. Pertama-tama penulis akan menggambarkan mengenai pelaksanaan kebijakan rekap perbankan serta permasalahan-permasalahan yang ditimbulkannya. Berikutnya penulis akan menganalisis dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan tersebut terhadap sektor perbankan dan anggaran negara. Hal tersebut untuk memberikan gambaran mengenai permasalahan yang timbul dari suatu pelaksanaan kebijakan dan siklus kebijakan yang dimaksud.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan gambaran yang lengkap mengenai fenomena yang diteliti, maka pengumpulan data tesis diusahakan sekomprehensif mungkin. Pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

a. Studi Kepustakaan

Kajian kepustakaan diperlukan untuk mendapatkan gambaran mengenai konsepsi, teori dan informasi yang berhubungan erat dengan topik penelitian, menghubungkan penelitian tesis ini dengan pembahasan yang lebih luas dan berkesinambungan tentang topik yang sama, serta memberi kerangka untuk melakukan analisis. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mempelajari sejumlah literatur, publikasi ilmiah, jurnal, dan naskah akademis yang dinilai mampu memberikan kerangka teori bagi penelitian. Penulis juga mempelajari berita-berita aktual (*current issue*) yang terdapat di media massa, baik cetak maupun *online* mengenai dinamika fenomena sosial yang diteliti. Pemberitaan di media massa memberikan gambaran fenomena yang diteliti dalam berbagai versi dan sudut pandang. Dengan mempelajari berbagai pemberitaan di media massa, dapat diperoleh gambaran dinamika sosial tersebut secara kronologis.

Gambaran ini menjadi panduan untuk menggali data lebih mendalam. Untuk memahami konteks permasalahan sehingga dapat melakukan analisis secara tajam dan mendalam, penulis juga mempelajari sejumlah peraturan pemerintah dan Undang-Undang terkait topik penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari Bank Indonesia (BI), Departemen Keuangan RI (Depkeu), Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI), Dewan Perwakilan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) maupun dari PT BCA Tbk dan PT bank Mandiri Tbk. Data yang dikumpulkan disortir sesuai tujuan penelitian, dipilah sesuai kebutuhan, dan dirangkai untuk mendapatkan gambaran pelaksanaan Kebijakan Obligasi Rekap. Penelitian ini juga penulis lengkapi dengan wawancara terhadap beberapa pelaku industri perbankan dan pihak-pihak terkait. Wawancara dengan berbagai narasumber ini menjadi pelengkap data sekunder. Narasumber tersebut mewakili institusi bank BUMN yaitu Riyan Kiryanto (ekonom BNI) dan Djoko Retnadi (ekonom BRI), institusi bank swasta yaitu Wisnu Chandra (Wadirut Bank Artha Graha), kantor Menko Perekonomian yaitu Purbaya Yudhi Sadewa (Staf Ahli Menko Perekonomian), institusi Bank Indonesia yaitu Muliaman Hadad (Deputi Gubernur Bank Indonesia) dan mantan anggota DPR yang ikut membahas kebijakan Obligasi Rekap dan juga pernah menduduki posisi sebagai komisaris Bank Permata, yaitu Ichsanuddin Noorsy.

3.4 Teknik Analisis Data

Dalam melakukan penelitian, pertama-tama penulis menentukan pertanyaan yang relevan dengan fenomena sosial yang sedang diteliti. Selanjutnya penulis melakukan studi pustaka untuk menemukan konsep dan teori yang relevan sehingga bisa menjadi panduan dalam menelusuri data sekunder dan pedoman wawancara untuk menggali informasi dari para narasumber. Informasi tersebut selanjutnya diolah dan ditempatkan dalam siklus model hirarki kebijakan publik Broomley (1989), dimana setiap item dalam proses administrasi dan kebijakan publik beserta pola interaksinya dapat dijelaskan. Seperti sudah dijelaskan dalam Bab 2, model hirarki kebijakan publik Broomley menjelaskan

proses atau tahap-tahap kebijakan publik secara umum, dimana terjadi hubungan interaksi saling mempengaruhi antar aktor-aktor yang terlibat dalam setiap tahap pembuatan kebijakan, pengorganisasian, pelaksanaan hingga tercapainya hasil dan dampak suatu kebijakan, yang akan menjadi umpan balik (*feedback*) bagi penyempurnaan kebijakan atau bantahan terhadap kebijakan dimaksud di masa mendatang.

Menggunakan cara pikir Bromley, lahirnya Peraturan Pemerintah RI No.84 tahun 1998 tanggal 31 Desember 1998 tentang Rekapitalisasi Perbankan yang dipertegas dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No.53/KMK.017/1999 dan No.31/12/KEP/GBI tanggal 8 Februari 1999 tentang Pelaksanaan Program Rekapitalisasi Bank Umum bisa dilihat sebagai perubahan tatanan kelembagaan dalam upaya memenuhi kehendak publik. Dalam konteks ini, publik yang dimaksud adalah pihak perbankan dan masyarakat penyimpan dana maupun peminjam dana (debitur). Dalam rujukan *policy output* dan *policy outcomes* sebagai bagian dari siklus kebijakan publik mengenai obligasi rekap, maka tahapannya tersusun dalam skema berikut:

- a. *Policy Demands* (tuntutan/kebutuhan kebijakan)
- b. *Policy Decisions* (keputusan yang dilakukan)
- c. *Policy Statement* (pernyataan kebijakan)
- d. *Policy Implementation* (pelaksanaan kebijakan)
- e. *Policy Output* (keluaran kebijakan)
- f. *Policy Outcomes* (dampak kebijakan)

Untuk menilai atau mengevaluasi pelaksanaan kebijakan rekap perbankan tersebut, penulis menggunakan **pendekatan hasil** dan **pendekatan perilaku**. **Pendekatan hasil** yang lebih dikenal dengan *result oriented criteria* mempelajari apakah hasil yang diperoleh sesuai dengan tuntutan, dan pihak yang membutuhkan telah memperoleh hasil dengan kualitas terbaik atau didistribusikan secara adil kepada mereka yang membutuhkan.

Aspek yang dinilai adalah ketepatan hasil sesuai dengan harapan atau rencana, atau yang secara populer disebut dengan kriteria "**efektivitas**" (*effectiveness perspective*). Parameter utama yang sering digunakan adalah hasil apa dan berapa yang dapat yang dinikmati (ketepatan jenis dan jumlah

produk/pelayanan), siapa yang mengambil manfaat, dan berapa yang dapat menikmati hasil tersebut (ketepatan jenis dan jumlah orang/sasaran yang dijangkau), kapan dinikmati (ketepatan waktu), dan dimana dinikmati (ketepatan lokasi).

Tabel 3. 1. Skema Siklus Kebijakan Rekapitalisasi Perbankan

POLICY OUTPUT	POLICY OUTCOME
Peraturan pemerintah RI No.84 Tahun 1998 tanggal 31 Desember 1998 tentang Rekapitalisasi Bank Umum	Pembayaran bunga dan pokok Obligasi Rekap oleh pemerintah kepada bank-bank rekap setiap tahun
Peraturan pemerintah No.4 tahun 1999 tanggal 18 Januari 1999 tentang Penyertaan Modal Negara RI ke dalam BPD Istimewa Aceh, BPD Sumatera Utara, BPD Bengkulu, BPD Lampung, BPD Kalimantan Barat, BPD Kalimantan Timur, BPD Sulawesi Utara, BPD Sulawesi Tengah, BPD Nusa Tenggara Barat, BPD Nusa Tenggara Timur, PT Bank Lippo Tbk, dan PT Bank Sembada Artanugroho Dalam Rangka Program Rekapitalisasi Bank Umum.	
Peraturan pemerintah No.34 tahun 1999 tanggal 24 Mei 1999 tentang penyertaan modal Negara RI ke dalam PT Bank Lippo Tbk, PT Bank Bali Tbk, PT Bank Umum Koperasi Indonesia, PT Bank Universal Tbk, PT Bank Prima Express, PT Bank Artha Media, dan PT Bank Patriot dalam rangka Program Rekapitalisasi Bank Umum.	
Peraturan pemerintah No,35 tahun 1999 tanggal 24 Mei 1999 tentang penyertaan modal Negara RI ke dalam BPD Aceh, BPD Sumatera Utara, BPD Bengkulu, BPD DKI Jakarta, BPD Jawa Tengah, BPD Jawa Timur, BPD Kalimantan Barat, BPD Sulawesi Utara, BPD Maluku, BPD Nusa Tenggara Barat dan BPD Nusa Tenggara Timur dalam rangka program rekapitalisasi bank umum.	
Peraturan pemerintah No.52 tahun 1999 tanggal 28 Mei 1999 tentang penyertaan modal Negara RI ke dalam modal perusahaan perseroan (persero) PT BNI Tbk, Persero PT BRI Tbk, Persero PT BTN Tbk, dan Persero PT Bank Mandiri dalam rangka program rekapitalisasi bank umum.	
Peraturan pemerintah No.97 tahun 1999 tentang penambahan penyertaan modal Negara RI ke dalam modal perusahaan perseroan PT Bank Mandiri dalam rangka program rekapitalisasi bank umum	
Keputusan bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No.53/KMK.017/1999 dan No.31/12/KEP/GBI/ tanggal 8 Februari 1999 tentang pedoman pelaksanaan rekapitalisasi bank umum	

Sumber: Dari berbagai peraturan soal rekap, diolah

Tolok ukur efektivitas tersebut terkait dengan pencapaian target yang ditetapkan dalam SKB Menkeu dan Gubernur BI soal rekap perbankan. Target-target tersebut antara lain pencapaian CAR sebesar 8% pada akhir tahun 2001 serta peningkatan kinerja dan kesehatan bank.

Pendekatan perilaku mempelajari perilaku yang relevan atau memiliki hubungan langsung dengan kebijakan. Pendekatan ini menekankan *quality of task-oriented behavior*. Yang diamati dalam pendekatan ini adalah apakah perilaku atau cara tertentu mampu memberikan hasil tertentu, yang kemudian bisa dijadikan bahan pembelajaran bagi kebijakan selanjutnya. Di dalam pendekatan perilaku, parameter utama yang seringkali digunakan dalam menilai cara tersebut adalah biaya (uang, waktu, tenaga, dan energi) yang dikeluarkan di dalam proses dibandingkan dengan hasil yang dicapai atau dikenal dengan kriteria “**efisiensi**” (*efficiency perspective*), yaitu perbandingan terbaik antara hasil yang diperoleh dengan biaya yang dikeluarkan. Kombinasi kedua pendekatan di atas dapat dilihat pada prinsip *Good Governance* yang pada saat ini sedang dipromosikan untuk diterapkan di semua tataran pemerintahan termasuk pemerintahan daerah. Nilai-nilai *Good Governance* tersebut menggabungkan pendekatan cara dan pendekatan hasil untuk menilai kinerja program pemerintah.

Secara teknis, untuk menganalisis efektivitas dan efisiensi dari kinerja bank rekap, kinerja APBN dan kinerja perekonomian sesuai tujuan penelitian tesis, maka metode yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Penulis akan menganalisis kinerja keuangan dan kinerja fungsi intermediasi dari bank-bank rekap sepanjang 2001-2009. Agar lebih praktis, data keuangan yang digunakan adalah data keuangan dari total keseluruhan industri perbankan. Pertimbangannya, dengan pangsa pasar bank-bank rekap yang menguasai 70 persen industri perbankan maka cukup signifikan untuk mengatakan bahwa kinerja bank-bank rekap terwakili dengan kinerja industri secara keseluruhan. Pola ini dilakukan agar pembahasan tesis memiliki dimensi general soal gambaran umum industri perbankan. Generalisasi ini penulis lengkapi dengan studi kasus dua bank rekap yaitu PT Bank Mandiri Tbk dan PT BCA Tbk. Pengambilan sampel tersebut dengan alasan kedua bank tadi merupakan penerima obligasi terbesar dari seluruh bank

rekap. Ukuran kinerja keuangan yang digunakan adalah perkembangan total asset, pengumpulan dana pihak ketiga, penyaluran kredit dan laba. Perkembangan kinerja dilengkapi dengan sejumlah rasio keuangan yang menunjukkan bagus atau tidaknya kinerja perbankan. Rasio-rasio tersebut adalah CAR, NPL, ROA, LDR, NIM dan BOPO:

- Penghitungan CAR diperoleh dari membandingkan modal sendiri dengan aktiva tertimbang menurut resiko (ATMR). Standar CAR yang ditetapkan sebesar 8%.
- NPL atau *Non Performing Loan* merupakan rasio untuk mengukur kualitas aktiva produktif. Yaitu berupa rasio kredit yang diberikan bermasalah dengan total kredit. NPL terbaik adalah bila nilainya 5% ke bawah.
- ROA (*return on average asset*) menunjukkan perbandingan laba sebelum pajak dengan rata-rata aset total. Standar terbaik ROA 1,5%.
- Rasio NIM didapat dengan membandingkan pendapatan bunga bersih dengan rata-rata aktiva produktif. Pendapatan bunga bersih berasal dari selisih antara suku bunga simpanan dan suku bunga kredit. Angka terbaik NIM 6%. Meskipun menunjukkan ukuran bagus, namun semakin tingginya NIM menunjukkan bank bersangkutan semakin menjadi rentenir. Artinya bank menjerat leher nasabahnya dengan suku bunga tinggi.
- Rasio BOPO atau rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional. Standar terbaik BOP 92%.
- LDR/*Loan to deposit ratio* diperoleh dengan membandingkan kredit yang diberikan dengan seluruh dana yang berhasil dihimpun. Standar terbaik LDR adalah 85% ke atas. Kinerja LDR ini sekaligus menjadi ukuran berjalannya fungsi intermediasi perbankan. Semakin tinggi rasio LDR, maka kinerja fungsi intermediasi dinilai semakin bagus.

Gambaran kinerja keuangan termasuk kinerja intermediasi ini akan penulis lengkapi dengan potret kredit perbankan dan tingkat suku bunga kredit sejak awal terjadinya krisis hingga setelah krisis. Perkembangan LDR, NIM dan sejumlah rasio keuangan ini selain menampilkan kinerja industri secara keseluruhan juga akan memotret secara khusus kinerja 2 bank rekap yaitu

Bank Mandiri dan BCA. Selain itu untuk melihat posisi perbankan Indonesia dibandingkan dengan perbankan negara Asia, penulis akan membandingkannya dengan rasio perbankan di negara-negara Asia seperti Korea, Malaysia, Philipina dan Thailand. Penelitian soal kinerja bank rekap ini akan penulis lengkapi dengan peta kepemilikan bank-bank di Indonesia pasca divestasi bank-bank rekap.

2. Untuk melihat kinerja sektor fiskal pasca kebijakan obligasi rekap, penulis akan menggunakan perkembangan angka prosentase pembayaran utang (utang luar negeri dan dalam negeri) terhadap total pengeluaran APBN sepanjang tahun 2001-2010. Gambaran tingginya beban utang ini akan dilengkapi dengan perkembangan total utang pemerintah serta gambaran defisit dan pembiayaan APBN. Beratnya beban utang ini dilengkapi gambaran beban utang hingga tahun 2040 sebagai akibat kebijakan *reprofiling* (penundaan pembayaran utang). Analisis kinerja fiskal pasca krisis ini penulis lengkapi dengan pemaparan porsi belanja pemerintah yang lebih menempatkan pembayaran utang sebagai prioritas pertama dan utama dalam politik anggaran. Gambaran ini penulis paparkan untuk membuktikan semakin kritisnya persoalan pengangguran dan kemiskinan seiring minimnya anggaran untuk pembangunan.
3. Analisis yang penulis gunakan untuk mengevaluasi kinerja perekonomian pasca implementasi kebijakan rekap perbankan adalah dengan membandingkan data pertumbuhan ekonomi Indonesia sebelum krisis dan sesudah krisis. Kinerja pertumbuhan ini juga penulis lengkapi dengan membandingkan pertumbuhan tersebut dengan kinerja pertumbuhan negara-negara Asia lainnya yang terkena krisis tahun 1997-1998. Untuk memperkuat tampilan kinerja pertumbuhan ekonomi, penulis juga akan memaparkan kinerja nilai tukar dan inflasi, kinerja investasi, neraca perdagangan, cadangan devisa dan perkembangan angka pengangguran maupun kemiskinan. Selain itu, karena Indonesia kini menjadi salah satu anggota dari negara-negara G-20, pelbagai data makro tadi akan dibandingkan dengan perkembangan indikator ekonomi makro negara G-20 lainnya. Hal ini untuk melihat posisi Indonesia dibandingkan negara-negara tersebut.

3.5 Obyek Penelitian

Karena penelitian ini secara khusus membahas pelaksanaan Kebijakan Obligasi Rekap Perbankan beserta dampaknya terhadap kinerja perbankan dan anggaran negara, maka jelas obyek penelitiannya adalah Kebijakan Rekapitalisasi Perbankan dan peranan sektor perbankan maupun peranan sektor pemerintah dalam perekonomian. Guna memberikan gambaran umum yang lebih jelas terhadap obyek penelitian dalam tesis ini, berikut akan disajikan hal-hal yang berkaitan dengan tiga obyek penelitian tersebut.

3.5.1 Kebijakan Obligasi Rekap Perbankan

Kebijakan Rekapitalisasi Perbankan adalah bagian dari tiga fase kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam mengatasi persoalan krisis perbankan tahun 1997-1999. Fase pertama terkait dengan kebijakan pemerintah dalam mengatasi kesulitan likuiditas perbankan dengan menyalurkan BLBI (Juli 1997-januari 1998). Fase kedua terkait dengan langkah kebijakan lanjutan dalam meredakan krisis (Januari 1998-Agustus 1998). Sedangkan fase ketiga terkait dengan langkah pemerintah dalam melakukan restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan, yang merupakan periode pemulihan kembali industri perbankan (Agustus 1998-Desember 1999). Restrukturisasi perbankan diawali dengan kesepakatan Pemerintah Republik Indonesia dengan IMF yang dituangkan dalam *Letter Of Intent* (LOI) Bulan Juni dan Juli 1998. Restrukturisasi perbankan, terutama yang berkaitan dengan program rekapitalisasi direncanakan untuk diselesaikan dalam waktu yang sangat singkat, yaitu untuk BUSN kurang dari lima bulan, untuk BPD enam bulan, dan untuk bank persero setelah itu. Perjalanan sejarah program restrukturisasi tersebut juga sangat menegangkan. Pengalaman pahit likuidasi 16 bank dan dampaknya terhadap perbankan menjadi acuan dalam melakukan restrukturisasi (Ali, 2002).

Tahap awal pelaksanaan restrukturisasi perbankan dimulai dengan melakukan *due diligence* melalui pemeriksaan khusus yang dilakukan terhadap semua bank umum. Tujuan utama *due diligence* adalah untuk mengetahui gambaran mengenai kondisi keuangan setiap bank, termasuk semua aspek yang berkaitan dengan aktiva produktif terutama perkreditan bank. Salah satu objek

yang diteliti adalah besaran CAR setiap bank pada posisi akhir Desember 1998. Pemeriksaan khusus terhadap bank umum dalam rangka *due diligence* dilakukan dalam beberapa gelombang secara berkesinambungan dimulai pada triwulan IV tahun 1998 hingga awal tahun 1999. Bank-bank yang dicabut izin usahanya pada November 1997 serta enam bank yang telah dibekukan operasinya (BBO) pada April 1998 dan empat bank pada Agustus 1998 tidak termasuk dalam program *due diligence* karena bank-bank tersebut tidak akan direkapitalisasi.

Sebanyak 69 bank swasta nasional devisa ditambah empat bank yang berstatus BTO diperiksa secara khusus oleh lima kantor akuntan internasional (*the big five*) yang ditunjuk oleh Bank Indonesia, dan dilaksanakan dalam dua gelombang. Pembiayaannya diperoleh dari bantuan dana Bank Pembangunan Asia. Pemeriksaan tersebut juga dilakukan terhadap 59 bank swasta bukan devisa dan 27 BPD serta 32 bank campuran. *Due diligence* terhadap bank-bank pemerintah dilakukan menyusul kemudian atas penunjukan dari pemilik bank, yaitu Pemerintah cq Departemen Keuangan.

Tabel 3.2.
Pengelompokan Bank Umum dalam Tiga Kategori
Berdasarkan Hasil *Due Diligence*
Akhir Desember 1998

Kelompok Bank	Kategori A	Kategori B	Kategori C	Jumlah
	CAR ≥4 %	CAR -25% s/d <4%	CAR <-25%	
1. Bank Persero	-	-	7	7
2. Bank Swasta Nasional	32	57	43	132
a. BUSN Devisa	13	31	25	69
b. BUSN Non Devisa	19	26	14	59
c. Bank BTO	-	-	4	4
3. Bank Pembangunan Daerah	12	10	5	27
4. Bank Campuran	12	16	4	32
5. Bank Asing	10	-	-	10
Jumlah	66	83	59	208

Sumber: Dokumen terkait dari Satuan Tugas Rekapitalisasi Bank Umum di Bank Indonesia

Berdasarkan hasil *due diligence*, bank-bank dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu kategori A bagi bank yang memiliki CAR 4% atau lebih, kategori B bagi yang memiliki CAR di bawah 4% hingga negatif 25% serta kategori C bagi bank yang CAR-nya lebih buruk dari negatif 25%. Peta kondisi keuangan bank pada akhir Desember 1998 tersebut dijadikan sebagai informasi awal untuk pelaksanaan program rekapitalisasi. Pengelompokan berdasarkan besaran angka CAR pada posisi akhir Desember 1998 menunjukkan bahwa sebagian besar bank memiliki CAR yang rendah. Pengelompokan seluruh 208 bank pada akhir Desember 1998 ke dalam tiga kategori dapat dibaca pada Tabel 3.2.

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa *Capital Adequacy Ratio* (CAR) 69 bank swasta nasional devisa, tidak termasuk empat bank dengan status BTO, menunjukkan sebanyak 13 bank memiliki CAR 4% ke atas, 31 bank berada pada kisaran di bawah 4% hingga negatif 25%, dan 25 sisanya lebih buruk dari negatif 25%.

Gambaran CAR 59 bank swasta bukan devisa menunjukkan 19 bank memiliki CAR 4% ke atas, 14 bank lebih buruk dari negatif 25% dan 25 sisanya yang memiliki angka CAR diantaranya. Dengan demikian dari 132 bank swasta nasional termasuk bank BTO yang masih beroperasi saat itu, hanya tinggal 32 bank yang memiliki CAR 4% ke atas. Dari hasil *due diligence* terhadap 27 BPD hanya sebanyak 12 BPD yang angka CAR-nya masih 4% ke atas, 10 BPD berada pada kisaran di bawah 4% dan negatif 25%, sedangkan lima BPD memiliki CAR lebih buruk dari negatif 25%. Kemudian, hasil *due diligence* terhadap 32 bank campuran menunjukkan 12 bank memiliki CAR di atas 4%, sedangkan sisanya antara di bawah 4% dan negatif 25%. Sementara itu *due diligence* yang dilakukan terhadap bank-bank pemerintah beberapa saat kemudian menunjukkan bahwa semua bank pemerintah memiliki CAR lebih buruk dari negatif 25%. Gambaran yang buruk tersebut di atas menunjukkan betapa krisis yang terjadi telah membuat perbankan sangat terpuruk.

Pengaturan mengenai rekapitalisasi bank umum dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1998 tanggal 31 Desember 1998 tentang Program Rekapitalisasi Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1998 Nomor 197). Ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah tersebut, diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Keikutsertaan bank umum dalam program rekapitalisasi didasarkan pada persyaratan dan prosedur yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dalam suatu Keputusan Bersama.
- b. Untuk melaksanakan program rekapitalisasi bank umum dibentuk Komite Pengarah yang terdiri dari Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia. Komite Pengarah berwenang menetapkan arah kebijakan rekapitalisasi dan memutuskan keikutsertaan suatu bank dalam program rekapitalisasi.
- c. Dalam melaksanakan tugasnya, Komite Pengarah dibantu oleh Komite-komite Pelaksana yang pembentukannya ditetapkan dengan Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia.
- d. Pelaksanaan program rekapitalisasi bank umum yang mengakibatkan adanya penyertaan modal negara dalam suatu bank, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini, Pemerintah dapat memberi hak kepada pemegang saham bank umum yang mengikuti program rekapitalisasi untuk membeli terlebih dahulu saham penyertaan modal negara pada bank yang direkapitalisasi dalam jangka waktu yang ditetapkan dengan keputusan bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia.
- e. Pelaksanaan program rekapitalisasi bagi bank umum yang dikendalikan oleh pihak asing dilakukan tanpa dukungan dana dan negara.
- f. Pembiayaan atas penyertaan modal negara pada bank umum dalam rangka program rekapitalisasi bank umum dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam rangka pembiayaan untuk penyertaan modal negara tersebut, Menteri Keuangan berwenang menerbitkan Surat Utang.

Pedoman pelaksanaan rekapitalisasi bank umum berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1998 itu, dituangkan dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No. 53/KMK.017/1999 dan No. 31/12/KEP/GBI tanggal 8 Februari 1999. Materi pengaturan yang ditetapkan dalam keputusan bersama tersebut mencakup: (i) aturan dalam rangka program rekapitalisasi bank umum; (ii) tata cara keikutsertaan Bank Umum dalam program

rekapitalisasi; (iii) penetapan materi perjanjian rekapitalisasi; (iv) penetapan ketentuan tentang pemantauan pelaksanaan program rekapitalisasi, antara lain mengenai kewajiban untuk menunjuk direktur kepatuhan (*compliance director*); dan (v) cara divestasi saham milik Pemerintah.

Karena proses rekapitalisasi bank melibatkan pejabat-pejabat dari Departemen Keuangan, Bank Indonesia, dan BPPN, serta mekanisme tata kerja pelaksanaan rekapitalisasi perlu disusun secara berhati-hati agar jelas dan dapat dipertanggungjawabkan, maka diperlukan perangkat organisasi serta penunjukan pihak-pihak yang bertugas dan bertanggungjawab atas proses pelaksanaan rekapitalisasi. Untuk itu dibentuk komite-komite rekapitalisasi yang terdiri atas komite teknis, komite kebijakan dan komite evaluasi. Pada seluruh rangkaian proses kegiatan rekapitalisasi bank umum, baik pada saat *due diligence*, pengolahan data oleh Komite Teknis, maupun proses pembahasan di Komite Evaluasi dan Komite Kebijakan, beberapa pejabat yang mewakili IMF, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia selalu hadir dan menjadi pengamat atas keseluruhan proses ini. Kehadiran wakil-wakil ketiga lembaga tersebut, di samping sebagai komitmen untuk memastikan proses pelaksanaan rekapitalisasi dilakukan secara transparan, juga untuk memastikan bahwa proses dan prosedur pelaksanaan rekapitalisasi telah berjalan sesuai pedoman atau aturan main yang telah dibuat sebelumnya.

Kriteria Peserta Program Rekapitalisasi

Berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No. 53/KMK.017/1-999 dan No. 31/12/KEPGBI tanggal 8 Februari 1999, kriteria Bank Umum Swasta Nasional (BUSN) yang dapat diikutsertakan dalam program rekapitalisasi dengan penyertaan modal pemerintah, antara lain sebagai berikut:

- a. Bank tergolong dalam kategori B.
- b. Pemegang saham bank yang bersangkutan wajib menyetor tunai terlebih dahulu sekurang-kurangnya 20% dari kebutuhan modal untuk mencapai CAR 4%.
- c. Rencana kerja yang diajukan dinilai layak.

- d. Pemegang saham pengendali, dewan komisaris, dan direksi bank yang bersangkutan lulus *fit and proper test*.
- e. Mengalihkan kredit yang tergelong macet kepada BPPN.
- f. Menyampaikan rencana yang jelas dan realistis untuk menyelesaikan kredit kepada pihak terkait dan kredit yang masih melampaui ketentuan BMPK.

Pada 25 Februari 1999, penggolongan 128 bank swasta nasional diputuskan bank-bank yang termasuk kategori A adalah 63 bank, kategori B sebanyak 48 bank dan 17 bank tergolong sebagai kategori C. Berdasarkan gambaran statistik tersebut, terdapat kemungkinan 48 bank swasta nasional kategori B yang dapat memperoleh kesempatan direkapitalisasi dengan penyertaan modal pemerintah sepanjang memenuhi kriteria tersebut di atas. Prosedur penilaian atas setiap bank yang termasuk kategori B dan C diawali dengan penelitian oleh Komite Teknis. Hasil penelitian Komite Teknis yang meliputi penilaian kondisi bank setelah *due diligence*, kelayakan *business plan*, *fit and proper*, pemenuhan persyaratan rekapitalisasi, serta aspek-aspek lain yang dibahas oleh Komite Evaluasi. Komite ini setelah melakukan evaluasi hasil penelitian Komite Teknis menyampaikan rekomendasi atas kewajaran dan kelayakan hal tersebut kepada Komite Kebijakan. Hasil penilaian Komite Kebijakan kemudian diajukan kepada Komite Pengarah untuk diputuskan. Dengan penciptaan mata rantai yang panjang dan berjenjang, setiap bank dinilai satu demi satu oleh 35 orang dari pelbaai instansi berbeda mulai dari Komite Teknis sampai Komite Pengarah dan kehadiran peninjau independen secara berulang-ulang dalam setiap pembahasan. Hal ini dimaksudkan agar proses penilaian dilakukan secara objektif, selektif, dan transparan. Batas waktu proses penilaian terhadap bank kategori B yang memenuhi kriteria layak untuk direkapitalisasi ditetapkan selambat-lambatnya 27 Februari 1999, karena pada 28 Februari 1999 Pemerintah bersama Bank Indonesia akan mengumumkan keputusan dimaksud. Namun, karena hingga 27 Februari 1999 masih terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi bank-bank, pengumuman ditunda.

Sejak pemberitahuan hasil *due diligence* dan permintaan agar pemilik bank menyetorkan dana untuk memenuhi sendiri kekurangan modalnya, sebagian bank telah melakukan penambahan modal sehingga CAR-nya berada di atas 4%.

Namun, batas waktu penyetoran modal sampai dengan 25 Februari 1999 dipandang oleh kalangan pemilik perbankan berkategori C maupun B terlalu sempit. Hal tersebut kemudian menjadi pertimbangan utama pemerintah untuk mengundurkan jadwal waktu pengumuman rekapitalisasi dari semula 27 Februari 1999 menjadi 13 Maret 1999. Sebagai langkah untuk memberikan kesempatan yang sama pada semua bank swasta nasional, maka pemerintah memutuskan beberapa hal berikut:

- a. Kepada bank yang tergolong kategori B diberikan kesempatan memperbaiki rencana kerjanya dan menyampaikan kepada Bank Indonesia selambat-lambatnya 3 Maret 1999.
- b. Bagi bank-bank kategori B dan C diberikan kesempatan untuk mengubah statusnya menjadi bank kategori A dengan menyetorkan seluruh dana oleh pemiliknya sendiri selambat-lambatnya 9 Maret 1999 untuk penambahan modal sehingga CAR menjadi 4%. Untuk bank kategori C hanya diberikan kesempatan menyetor seluruh kebutuhan modal untuk menjadi kategori A, dan bukan sekedar penyetoran dana untuk menjadi kategori B.

Tabel 3.3.
Pengelompokan Bank Umum Swasta Nasional
Dalam Rangka Rekapitalisasi

Tanggal	Kategori			Jumlah
	A	B	C	
31 Des 1998	32	57	39	128
25 Feb 1999	63	48	17	128
5 Mar 1999	70	41	17	128

Sumber: Bank Indonesia

Dengan pemberian perpanjangan waktu tersebut, maka hingga 4 Maret 1999 sebanyak 38 bank kategori B telah menyampaikan revisi rencana kerja. Kemudian hingga 10 Maret 1999, 7 bank kategori B telah menyetorkan dana tunai sebesar 100% dari kebutuhan modal untuk menjadi bank kategori A. Di lain pihak dari 17 bank kategori C ternyata tidak ada satu bank pun yang dapat memenuhi setoran

modal sampai batas waktu yang ditetapkan. Dengan adanya penyetoran modal tersebut, maka telah terjadi perubahan pengelompokan bank swasta nasional. Pada 5 Maret 1999 penggolongan 128 bank swasta nasional menjadi 70 bank kategori A, 41 bank kategori B, dan 17 bank kategori C. Perkembangan kelompok BUSN menurut kategori A, B, dan C pada 31 Desember 1998, 25 Februari 1999 dan 5 Maret 1999 dapat dibaca pada tabel 3.3.

Keputusan Rekapitalisasi

Dari 41 bank kategori B pada posisi 5 Maret 1999, ternyata tidak seluruhnya layak direkapitalisasi melalui keikutsertaan modal pemerintah. Berdasarkan proses penilaian sebagaimana dikemukakan di atas, Pemerintah memutuskan sembilan bank swasta nasional (di luar empat bank BTO) yang akan direkapitalisasi. Bank-bank kategori B yang tidak layak direkapitalisasi dan seluruh bank kategori C diserahkan kepada BPPN untuk dilakukan penutupan kegiatan usaha. Namun, atas dasar penilaian tersebut Komite Pengarah Program Rekapitalisasi Bank Umum menerbitkan Surat Keputusan yang ditandatangani oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tertanggal 12 Maret 1999 yang menetapkan status masing-masing bank tersebut sebagai berikut.

- a. Bank yang tetap beroperasi dengan mengikuti program rekapitalisasi:

Bank Lippo, Tbk	Bank Universal, Tbk
Bank Internasional Indonesia, Tbk	Bank Prima Express
Bank Bali, Tbk	Bank Arta Media
Bank Umum Koperasi Indonesia (Bukopin)	Bank Patriot
Bank Niaga, Tbk	
- b. Bank yang direstrukturisasi oleh BPPN dan diambil alih oleh Pemerintah:

Bank Duta, Tbk	Bank Pos Nusantara
Bank Nusa Nasional	Bank Jaya Internasional
Bank Risjad Salim Internasional	Bank Rama, Tbk
Bank Tamara	

Dalam surat keputusan Komite Pengarah ditegaskan dasar pertimbangan mengenai pengambilalihan ketujuh bank dimaksud yaitu walaupun tidak memenuhi persyaratan untuk direkapitalisasi, masing-masing bank tersebut

memiliki peranan yang cukup di bidang perekonomian sebagaimana ditandai oleh jumlah nasabah penyimpan dana yang melebihi 80.000 nasabah.

- c. Bank yang tidak memenuhi persyaratan rekapitalisasi dan direkomendasikan kepada Bank Indonesia untuk dialihkan ke BPPN dan ditutup kegiatan usaha mereka adalah sebagai berikut :

Bank Aken	Bank Dharmala
Bank Sahid Gajah Perkasa	Bank Mashil Utama, Tbk
Bank Putera Surya Perkasa	Bank Aya Panduarta, Tbk
Bank Namura Internusa	Bank Central Dagang
Bank Dana Asia	Bank Bahari, Tbk
Bank Budi Internasional	Bank Ciputra
Bank Yakin Makmur	Bank Metropolitan Raya
Bank Lautan Berlian	Bank Alfa
Bank Danahutama	Bank Kharisma
Bank Orient	Bank Dewa Rutji
Bank Papan Sejahtera	Bank Bumi Raya Utama
Bank Pesona Kriyadana	Bank Baja Internasional
Bank Sembada Arta Nugroho (Sanho)	Bank Tata
Bank Intan	Bank Dagang dan Industri
Bank Asia Pacific (ASPAC)	Bank Sino
Bank Sewu Internasional	Bank Indotrade
Bank Hastin Internasional	Bank Ficorinvest, Tbk
Bank Indonesia Raya, Tbk	Bank UPPINDO
Bank Umum Servitia, Tbk	Bank Bepede Indonesia

Pengalihan 38 bank tersebut kepada BPPN adalah untuk diproses penghentian kegiatan usahanya. Mereka adalah bank-bank kategori B yang *business plan*-nya dinilai tidak layak dan tidak memenuhi *fit and proper test* serta bank-bank Kategori C berdasarkan keadaan pada saat keputusan tersebut diambil. Sejalan dengan keputusan Komite Pengarah program rekapitalisasi tersebut, Bank Indonesia menerbitkan Surat Keputusan Direksi No. 31/225/KEP/DIR tanggal 13 Maret 1999 yang menetapkan pengalihan pengawasan bank kepada BPPN atas 38

bank yang tidak dapat direkapitalisasi dan 7 bank yang diambil alih oleh Pemerintah. Pelaksanaan pengalihan tersebut disampaikan dalam dua surat Direksi Bank Indonesia kepada Ketua BPPN yaitu surat No. 31/13/DIR/UPwB1/Rahasia dan surat No. 31/21/DIR/UPwB1/Rahasia keduanya tertanggal 13 Maret 1999 perihal pengalihan pengawasan atas 45 bank kepada BPPN.

3.5.2 Peranan Perbankan Dalam Perekonomian

Sektor perbankan memiliki peran strategis bagi ekonomi suatu negara. Tidak ada suatu negara modern yang iklim perekonomiannya bisa hidup dan berkembang pesat tanpa peran perbankan. Peranan perbankan bisa diibaratkan sebagai jantung yang memompa aliran darah berupa modal ke seluruh urat nadi perekonomian, baik yang berskala kecil, menengah maupun besar. Analogi yang sederhana itu untuk menggambarkan betapa permasalahan yang muncul di sektor perbankan hampir dipastikan akan berpengaruh luas ke berbagai sektor ekonomi lainnya, yang pada ujungnya akan mempengaruhi ekonomi secara nasional. Analogi tersebut tidak mengada-ngada, karena seperti Lembaga Keuangan lainnya (Asuransi, Dana Pensiun, Perusahaan Reksa Dana, Modal Ventura, dan lain-lain) bank memiliki peranan sebagai lembaga perantara antara unit surplus dengan unit defisit (Siamat, 1993).

Lembaga Keuangan sendiri merupakan bagian dari sistem keuangan yang melayani masyarakat serta merupakan satu jaringan yang terdiri dari pasar uang dan pasar modal, lembaga atau badan usaha, rumah tangga serta pemerintah. Sedangkan sistem keuangan merupakan salah satu komponen yang paling penting dari setiap perekonomian suatu negara. Sistem keuangan memberikan jasa-jasa yang sangat dibutuhkan dalam sistem ekonomi modern. Sistem ekonomi modern tersebut tidak akan berfungsi tanpa adanya peran sistem keuangan ini. Dalam **UU No. 14 Tahun 1967** maupun **UU Perbankan (UU No. 7 Tahun 1992 jo UU No. 10 Tahun 1998)** pengertian bank pada pokoknya sama, hanya bedanya dalam UU Perbankan yang sekarang menghilangkan kedudukan bank sebagai Lembaga Keuangan dan diganti istilahnya dengan Badan Usaha. Dengan penggantian istilah

tersebut, arahnya menjadi lebih jelas daripada pengertian yang dirumuskan pada waktu lalu (Supramono, 2009, p.45).

Adapun pengertian bank sebagaimana tertera pada Pasal 1 ayat 2 UU Perbankan adalah:

Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Dana-dana yang dipercayakan untuk disimpan di bank dapat dibagi dalam berbagai bentuk, antara lain sebagai berikut:

- a. *Giro* adalah simpanan pihak ketiga (atas nama perorangan atau perusahaan berbadan hukum) kepada bank yang dipercayakan untuk dibukukan dalam rekening koran. Hal ini lazim disebut pemegang rekening nasabah atau pemegang giro. Penarikan simpanan baki (*instrument*) berupa cek (*cheque*), surat giro bilyet, atau perintah tertulis kepada bank untuk pemindah bukuan,
- b. *Deposito berjangka* adalah simpanan pihak ketiga yang penarikannya dilakukan dalam jangka waktu yang ditentukan sesuai perjanjian antara deposan (nasabah) dan bank yang bersangkutan. Di Indonesia deposito lazim berjangka tiga, enam, sampai dua belas bulan, dan maksimal dua tahun.
- c. *Tabungan* adalah simpanan pihak ketiga kepada bank yang penarikannya hanya dapat dilakukan menurut syarat-syarat yang ditentukan antara bank dan nasabah (Simorangkir, 2004, p. 11).

Perubahan istilah lembaga keuangan menjadi badan usaha, lebih menunjukkan bahwa bank kedudukannya sebagai perusahaan yang bertujuan mencari keuntungan. Sedangkan istilah lembaga keuangan bukan merupakan perusahaan yang *non profit oriented* dan lebih tampak sebagai lembaga pemegang kas yang bersifat sosial. Meskipun bank mencari keuntungan dari usahanya mengelola dana masyarakat, namun di sisi lain bank mempunyai kewajiban untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pemberian fasilitas kredit itu diharapkan dapat meningkatkan usaha masyarakat. Meningkatnya usaha masyarakat

menunjukkan adanya peningkatan kemakmuran masyarakat di sekitarnya. Dengan peningkatan tersebut bank juga ikut mendorong ke arah perkembangan ekonomi nasional. Secara makro, perbankan memiliki peranan sebagai penunjang perekonomian baik sebagai lembaga intermediasi, transmisi kebijakan moneter dan penunjang sistem pembayaran.

3.5.3 Peranan Sektor fiskal

Kebijakan fiskal didefinisikan sebagai suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam mengadakan barang dan jasa untuk keperluan atau kebutuhan negara dan bagaimana cara pemerintah membiayai kebutuhan tersebut. Tujuan utama dari kebijakan fiskal ini adalah untuk menjaga kestabilan antara *public spending and public borrowing*. Dengan demikian kebijakan fiskal inilah yang diharapkan dan digunakan untuk menjawab permasalahan yang timbul dalam *balance of payment* dan *budget deficit* maupun *budget surplus* dari pemerintah. Kebijakan fiskal ini nantinya akan memberikan dampak yang *reciprocal* terhadap kebijakan moneter, terutama dalam pengelolaan *public borrowing* atau beban utang (*debt burden*) yang dikelola pemerintah. Kebijakan fiskal tertangkap jelas dalam politik anggaran pemerintah (APBN), yaitu suatu daftar atau pertanyaan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun.