

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Keberadaan industri perbankan nasional sebenarnya sudah tamat saat badai tsunami moneter menerjang Indonesia akibat efek penularan krisis nilai tukar Bath Thailand Bulan Juli 1997. Langkah BI mengubah kebijakan sistem kurs mengambang terkendali (*managed floating exchange rate*) menjadi sistem kurs mengambang bebas (*free floating exchange rate*) pada 14 Agustus 1997 menjadi kunci pembuka terjadinya gelombang krisis yang menyebabkan bangkrutnya puluhan bank dan luluh lantaknya perekonomian Indonesia. Perubahan ini sebenarnya mengikuti *Jamaica Agreement* yang dilakukan Dana Moneter Internasional (*International Monetary fund- IMF*) pada tahun 1976. Dilepasnya nilai tukar Rupiah ini bukan karena kebijakan yang terbaik dan dipilih, akan tetapi merupakan kebijakan yang tidak bisa dielakkan oleh pemerintah Indonesia saat itu. Hal tersebut disebabkan karena rentan dan lemahnya tingkat cadangan devisa Indonesia sehingga Bank Indonesia sama sekali tidak berdaya dalam menghadapi tekanan terhadap nilai tukar Rupiah (Suta dan Musa, 2004, p.9; Tambunan, 1998, p.152).

Akibat perubahan sistem kurs tersebut, nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika justru semakin sulit dikendalikan karena menjadi lahan permainan para spekulan di pasar finansial. Respons BI menerapkan rezim suku bunga tinggi untuk mengendalikan rupiah justru berakibat fatal terhadap sektor perbankan, karena kredit berbunga tinggi yang disalurkan bank kepada para debitur mendadak terhenti pengembaliannya alias menjadi kredit macet. Kondisi ini berdampak langsung terhadap cepatnya *metamorfosis* krisis kepercayaan terhadap rupiah menjadi krisis perbankan.

Secara kebetulan pula praktik bisnis perbankan dan kondisi makro ekonomi nasional sebelum krisis, cenderung rawan dari goncangan eksternal. Ini terkait dengan masuknya para konglomerat ke bisnis perbankan pasca deregulasi

perbankan 1988. Karena lemahnya pengawasan dari bank sentral, praktik bisnis perbankan banyak diwarnai *moral hazard* dan mengabaikan prinsip *prudent banking*. Dana nasabah banyak digunakan untuk membiayai bisnis sendiri dan kelompok terkait. Langkah pemerintah "mengobral" ijin pembebasan tanah dalam rangka penanaman modal, mendorong para konglomerat pemilik bank menggunakan dana nasabahnya dan melanggar aturan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) untuk membiayai proyek properti skala besar serta membebaskan tanah rakyat hingga ribuan hektar. Jika dana dari bank tidak mencukupi, mereka pun dengan gampang bisa memperolehnya di pasar modal yang sejak tahun 1990-an juga tengah *booming*.

Para konglomerat tersebut juga menggunakan banknya untuk mencari utang luar negeri jangka pendek demi membiayai proyek propertinya. Mereka percaya bahwa tanah merupakan instrumen terbaik untuk menyimpan dan menggandakan uang. Dan, terbukti, dalam kurun waktu sepuluh tahun (1986-1996) harga tanah telah meningkat lebih dari 10 kali lipat, atau rata-rata naik 100% setiap tahun. Hingga Juni 1998, para konglomerat telah menguasai sekitar 119.244 hektar tanah dari ijin lokasi seluas 246.747 hektar yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional. Para konglomerat tersebut antara lain Mochtar Ryadi dari Grup Lippo, Eka Tjipta Widjaya (Grup Sinar Mas/Bank Internasional Indonesia), Kaharudin Ongko (Bank Umum Nasional), Usman Admadjaya (Bank Danamon), Syamsul Nursalim (BDNI), Samadikun Hartono dari Bank Modern dan Sudwikatmono dari Bank Surya (Simanungkalit, 2009). Sepak terjang para konglomerat pemilik bank di bisnis properti ini menggoda pemain para pemain lama di bisnis pertanahan semacam Ciputra, Grup Pembangunan Jaya dan Grup PSP yang ramai-ramai ikut mendirikan bank serta menggunakan dana nasabah untuk membiayai bisnis sendiri. Fenomena tersebut membuat ekspansi kredit perbankan ke sektor properti tidak terkendali.

Sejak tahun 1993, terjadi pergeseran alokasi kredit dari sektor produktif (industri) ke sektor konsumtif dan spekulatif (properti). Gejala tersebut di satu sisi, semakin memperlemah kinerja ekspor dan di sisi lain meningkatkan laju impor bahan baku industri termasuk properti yang akhirnya bermuara pada pengurasan cadangan devisa nasional.

Tabel 1.1. Aset Sepuluh Bank Swasta Nasional Terbesar
Per 31 Desember 1996, dalam Rp triliun

	Aset	Pemilik
BCA	35,3	Kel. Salim
Bank Danamon	21,9	Kel. Usman Admajaja
BII	16,7	Kel. Eka Tjipta Wijaya
BDNI	16,5	Kel. Sjamsul Nursalim
Lippobank	10,2	Kel. Mochtar Riady
Bank Bali	7,6	Kelompok Bali Financial
Bank Niaga	7,3	Kelompok Tirtamas
BUN	7,1	Kel. Bob Hasan/Ongko
Panin Bank	5,4	Mu'min Ali Gunawan
Bank Duta	5,2	Kel. Bob Hasan/Sigit H.

Sumber : Bank Indonesia

Akibatnya, terjadi pemanasan ekonomi (*overheating*). Tanda-tanda pemanasan ekonomi mulai nampak dari peningkatan inflasi sejak 1995 dan terus meningkat pada tahun-tahun berikutnya. Sejak saat itulah arah perekonomian Indonesia bergeser dari *export economy* ke *consumption driven economy*. Akibatnya, defisit transaksi berjalan yang sejak tahun 1994 telah mencapai US\$ 3,7 miliar, pada tahun 1996 meningkat menjadi US\$ 8,9 miliar. Pada tahun 1997, angkanya mencapai 4 % dari nilai Produk Domestik Bruto (PDB) Nasional. Kondisi tersebut membuat ekonomi Indonesia rawan dari serangan para spekulan mata uang. Hal ini terbukti saat krisis nilai tukar Bath Thailand menjalar ke Indonesia, nilai rupiah terpuruk begitu dalam. Rupiah yang ditutup pada level Rp 4.850 per dolar AS (pertengahan 1997), meluncur dengan cepat ke level Rp 10.000 per dolar AS, bahkan sempat mencapai Rp 17.000 per dolar AS (22 Januari 1998).

Seperti terekam dalam indikator ekonomi Bank Indonesia 1996-1998, akibat nilai rupiah yang terdepresiasi tajam pertengahan tahun 1997, manajemen operasional perbankan terkena dampak negatifnya baik dari sisi aktiva maupun pasiva. Sejumlah bank yang memiliki pinjaman dalam kurs dolar untuk membiayai bisnisnya sendiri berupa proyek properti skala besar, jumlah kewajibannya dalam rupiah tiba-tiba membengkak berlipat-lipat melebihi nilai

aktivanya. Bank-bank tersebut akhirnya tidak mampu mengembalikan uang nasabah. Kepanikan pun melanda para nasabah yang khawatir terhadap prospek keamanan dan pengembalian uang mereka. Hal ini menimbulkan gelombang *rush* di berbagai tempat. Merosotnya kepercayaan nasabah penyimpan dana terhadap rupiah dan perbankan itu membuat sisi pasiva bank makin melonjak akibat adanya pergeseran Dana Pihak Ketiga (DPK) dari bank swasta ke bank-bank pemerintah dan bank asing. Untuk mengamankan nilai *asset*-nya, banyak sekali masyarakat berduit ketika itu yang mengkonversi kekayaannya dari rupiah ke dalam valuta asing maupun barang. Selain itu tidak sedikit nasabah yang melarikan dananya ke luar negeri sehingga bank-bank kesulitan likuiditas. Gedung-gedung bank yang berjejer gagah dan mentereng di kawasan segi tiga emas Jakarta (Sudirman-Thamrin-Kuningan) seketika menjadi loyo akibat brankas kasnya kosong diserbu (*rush*) oleh masyarakat yang mau mengambil dananya. Merosotnya kepercayaan ini juga membuat perbankan luar negeri menutup kran pinjamannya sehingga perbankan domestik semakin kesulitan likuiditas.

Tabel 1.2.
Beberapa Indikator Ekonomi dan Perbankan 1996-1998

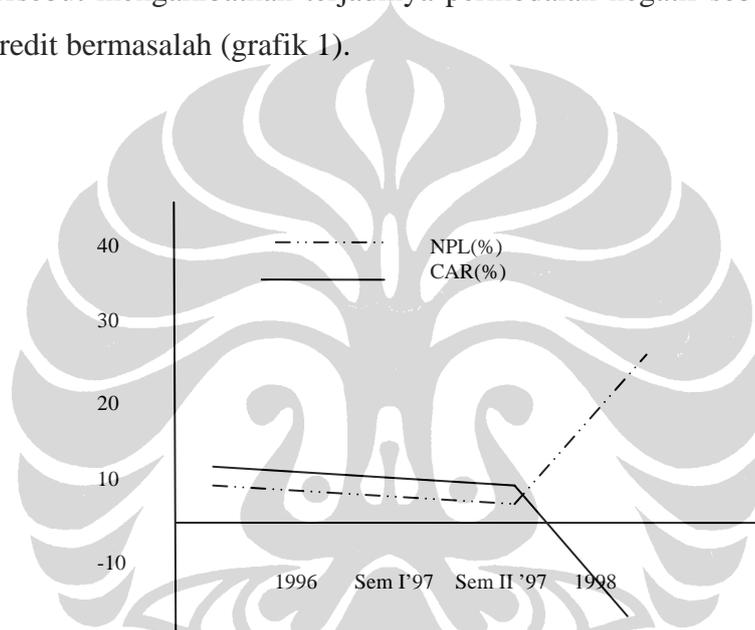
Indikator	1996	Sem I 1997	Sem II 1997	1998
DPK (Rp)	225.7	241.7	246.9	426.5
BUMN + BPD	84.6	85.5	102.0	222.0
BUSN	132.9	147.5	130.8	188.6
B.Camp + Asing	8.1	8.7	14.1	15.9
DPK (VA)	77.5	82.8	153.4	198.9
BUMN +BPD	33.2	33.5	78.2	115.5
BUSN	34.7	38.0	50.7	43.8
B.Camp + Asing	9.7	11.3	24.5	39.6
TOTAL DPK	303.2	324.6	400.3	625.3
USD/Rp (satuan)	2,383	2,450	4,650	8,025
Suku Bunga Deposito 3 bln (%)	17.03	15.93	23.92	49.23
Suku Bunga Kredit Modal Kerja (%)	19.04	18.56	25.40	34.75

Sumber: Bank Indonesia

Beratnya problema likuiditas tersebut menciptakan kondisi tertentu dimana bank-bank hanya memiliki tumpuan harapan pada Bantuan Likuiditas

Bank Indonesia (BLBI), dan menawarkan suku bunga deposito sangat tinggi untuk mengatasi problem pendanaan. Langkah ini pada gilirannya dibebankan pada nasabah peminjam dana (debitur) berupa suku bunga kredit yang relatif tinggi (tabel 1.2.).

Kondisi tersebut diperparah dengan merosotnya kepercayaan dunia internasional sehingga banyak debitur terganggu usahanya, dan tidak mampu membayar kewajiban bunga maupun pokoknya ke bank. Akhirnya banyak bank yang beroperasi dalam keadaan tidak sehat berupa terjadinya *negative spread*, hal tersebut mengakibatkan terjadinya permodalan negatif sebagai dampak besarnya kredit bermasalah (grafik 1).



Grafik 1. Perkembangan Rasio NPL dan CAR 1996 – 1998
Sumber: Biro Stabilitas Sistem Keuangan, Bank Indonesia

Modal seluruh perbankan pada bulan Juli 1997 masih berjumlah Rp 43,50 triliun, pada bulan Oktober 1998 menjadi minus(-) Rp 28,55 triliun. Dalam tempo dua bulan kemudian modal perbankan mengalami *free fall* (terjun bebas) sebesar Rp 70,01 triliun atau pada posisi minus (-) Rp 98,54 triliun pada bulan Desember 1998.

Keadaan ini terus berlanjut pada akhir bulan Februari 1999 menjadi minus (-) Rp 198 triliun, bahkan sampai akhir Maret 1999 mencapai minus (-) Rp 244,6 triliun. Diantara bank-bank umum ternyata bank-bank pemerintah yang mengalami kerugian yang paling besar. BNI mengalami kerugian sebesar Rp 46,22 triliun, BRI rugi sebesar Rp 26,55 triliun dan BTN rugi sebesar 10,63 triliun

(Bahar, 2007). Alhasil, secara teknis, kondisi perbankan pada waktu itu boleh dibilang sudah bangkrut, sehingga tidak dapat melaksanakan perannya secara optimal dalam menunjang kegiatan perekonomian baik sebagai lembaga intermediasi, transmisi kebijakan moneter dan penunjang sistem pembayaran (Hadad, 2003).

Menurut mantan Gubernur Bank Indonesia Soedradjad Djiwandono, tidak ada seorangpun bisa menduga baik itu pemerintah, Bank Indonesia, pengamat ekonomi maupun IMF sekalipun-bahwa hanya dalam waktu kurang dari satu tahun kemerosotan rupiah dengan cepat membawa industri perbankan nasional ke tepi paling pinggir dari jurang keruntuhan. Walaupun pemerintah dengan bantuan jaminan dana dan advis dari IMF sudah mengambil kebijakan untuk meredam krisis perbankan melalui program jaminan terhadap kewajiban bank serta pendirian Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) pada akhir Januari 1998, kondisi perbankan setelah itu masih terus memburuk karena kepercayaan masyarakat terhadap perbankan belum pulih (Djiwandono, 2001).

Dahsyatnya gelombang krisis yang menimpa industri perbankan ketika itu dilukiskan oleh Charles Enoch dan rekan-rekannya sesama pejabat *International Monetary Fund* (IMF), sebagai dua tahun paling berat dan penuh bahaya dalam sejarah perbankan Indonesia. Bahkan Charles yang ikut menjadi ketua tim dari IMF untuk pemulihan krisis perbankan di Indonesia, mencantumkan kata-kata *two years of living dangerously 1997-1999* sebagai judul dalam paper IMF yang disusunnya (Djiwandono et al, 2006, p.43).

Upaya pemerintah dalam mengatasi persoalan krisis perbankan tahun 1997-1999 dapat dibagi dalam **tiga fase kebijakan**, yang mempunyai karakteristik berbeda antara satu dengan lain. **Fase kebijakan awal** terkait dengan upaya pemerintah dalam mengatasi kesulitan likuiditas perbankan dengan menyalurkan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia atau BLBI. Periode ini berlangsung sejak Juli 1997 hingga Januari 1998 saat kepercayaan terhadap perbankan makin merosot. **Fase kebijakan kedua** berhubungan dengan langkah lanjutan meredakan krisis, yang periodenya berlangsung sejak Januari 1998 hingga meredanya gelombang *bank run* pertengahan Agustus 1998. Sedangkan **fase kebijakan ketiga** terkait dengan langkah pemerintah melakukan

restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan, yang merupakan periode pemulihan kembali industri perbankan. Periode ini dilakukan pada Agustus 1998 hingga akhir tahun 1999 (Djiwandono et al,2006, p. 248).

Dalam perspektif kebijakan publik, kebijakan pemulihan kepercayaan dan penyehatan perbankan Indonesia menjadi topik yang kontroversial dan kental dengan nuansa ketidakadilan. Ini mengingat dalam proses penyehatan perbankan, seluruh biayanya ditanggung (*bail out*) oleh pemerintah melalui APBN. *Bail out* ini meliputi pengalihan semua tanggungan asset dan kewajiban perbankan kepada pemerintah sejak **fase munculnya kebijakan BLBI, fase program penjaminan hingga fase kebijakan rekap perbankan**. Persoalannya, dalam piramida *bail out* tersebut publik-lah yang pada akhirnya harus menanggung beban *bail out*. Dimensi ketidakadilan ini makin terasa mengingat banyaknya fakta penyelewengan perdata maupun pidana yang dilakukan para konglomerat dalam proses penyaluran, penggunaan dan pengembalian dana BLBI (Soebagja, 2000; Mintorahardjo, 2001; Soehandjono, 2002; Edward, 2010; Humanika, 2001, Bank Indonesia, 2002).

Kebijakan *bail out* itu membuat pemerintah memiliki pos hutang dalam negeri di APBN sebesar Rp 643 triliun. Utang tadi berasal dari tanggungan pemerintah terhadap penyaluran dana BLBI kepada 48 bank sebesar Rp 144,5 triliun, biaya program penjaminan Rp 68,5 triliun serta biaya penerbitan Obligasi Rekap sebesar Rp 430,4 triliun. Dana BLBI yang tersalur ke 48 bank terdiri atas kelompok Bank Dalam Likuidasi (BDL) sebesar Rp 11,89 triliun, 10 Bank Beku Operasi sebesar Rp 57,69 triliun, lima Bank Take Over (BTO) sebesar Rp 57,64 triliun dan 18 Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) sebesar Rp 17,32 triliun.

Pengalihan beban tanggungan perbankan menjadi beban publik ini bisa terjadi, mengingat saat itu pemerintah tidak memiliki dana untuk membiayai Program Penyehatan Perbankan Nasional. Guna mengatasi problem pendanaan, pemerintah disarankan oleh IMF untuk menerbitkan Surat Utang Negara (SUN) termasuk diantaranya adalah Surat Utang Negara bernama Obligasi Rekap. Obligasi Rekap ini sebagai bukti setoran saham pemerintah untuk menginjeksi modal perbankan. Injeksi lewat kertas obligasi ini membuat pemerintah tiba-tiba saja menjadi pemegang saham semua bank. Sebagai kompensasinya, setiap tahun

pemerintah akan membayar utang pokok plus bunga dari obligasi ke seluruh bank peserta rekapitalisasi. Terciptanya utang dalam negeri dalam jumlah fantastis ini membuat ekonomi Indonesia semakin terjebak dalam kubangan utang. Padahal sejak sebelum krisis, tepatnya sejak tahun 1986 ekonomi Indonesia sudah terperangkap dalam jebakan utang luar negeri (*debt trap*).

Topik menarik seputar kebijakan obligasi perbankan yang selalu menjadi kajian dari saat diumumkannya pertama kali hingga sekarang adalah besarnya biaya yang harus ditanggung masyarakat untuk ikut menyelamatkan industri perbankan. Total biaya penyehatan dan rekapitalisasi perbankan sebesar Rp 643 triliun tersebut ekuivalen dengan 55% dari Produk Domestik Bruto Indonesia tahun fiskal 1999/2000. Biaya ini empat kali lebih besar dari biaya penyehatan perbankan di negara Asia yang juga terkena krisis seperti Malaysia, Thailand dan Korea Selatan.

Besarnya dana penyehatan perbankan ini menjadi sangat kontras dengan keterbatasan pemerintah dalam mengalokasikan dana APBN bagi program penciptaan lapangan kerja, pemecahan kemiskinan, penyediaan fasilitas kesehatan dan pendidikan buat masyarakat. Kontradiksi tersebut semakin nampak bila kita menempatkan perbandingan dana penyelamatan perbankan senilai Rp 643 triliun dengan beratnya beban setiap warga miskin Indonesia dalam memenuhi kebutuhan sandang, pangan, papan, pendidikan dan kesehatannya. Perbandingan yang tidak adil ini semakin menyolok bila kita kaitkan dengan keterbatasan pemerintah dalam membiayai program pembangunan infrastruktur untuk jalan raya, kereta api, bandara maupun perlengkapan infrastruktur militer Indonesia.

Topik lain yang juga menarik untuk dikaji adalah soal perbandingan biaya rekap dengan hasil yang dicapai. Hingga saat ini setelah sepuluh tahun program rekap berlalu, fungsi intermediasi perbankan masih belum berjalan secara optimal. Artinya sektor perbankan kita belum mampu berkontribusi terhadap pertumbuhan sektor riil, pertumbuhan perekonomian nasional serta pengurangan masyarakat miskin dan penciptaan lapangan kerja. Padahal setiap tahunnya publik membayar biaya rekap perbankan melalui pajak hingga mencapai angka diatas Rp 60 triliun.

Tabel 1.3.
Estimasi Pokok Bunga Dan Utang Domestik
Setelah Refilling Dan Rasionalitas Terhadap Penerimaan Pajak

Tahun	Asumsi Tax ratio	Pokok Rp Triliun	Bunga Rp Triliun	Total Rp Triliun	Rasio Thd Pajak
2003	13.3 %	13.54	61.35	74.89	29.8 %
2004	13.8 %	25.93	61.17	87.10	29.9 %
2005	14.4 %	30.22	55.39	85.61	24.3 %
2006	14.9 %	30.10	51.83	81.93	19.7 %
2007	15.4 %	36.61	45.93	82.54	16.8 %
2008	15.9 %	45.80	43.42	89.22	15.5 %
2009	16.5 %	37.56	40.82	78.38	11.5 %

Sumber: Nilai Pokok utang setelah reprofiling dari Departemen Keuangan, data lain merupakan estimasi Tim Pasporp

Selain itu, banyak kalangan menilai bahwa kebijakan penyehatan perbankan melalui skim rekap nyaris gagal total. Karena kebijakan tersebut cenderung menganaktirikan sektor riil dalam proses pemulihan perbankan dan perekonomian nasional. Artinya dalam semangat dan visi termasuk implementasinya, kebijakan rekap terlalu menganak-emaskan sektor perbankan (Daruri, 2004). Padahal bank dan sektor riil ibarat dua sisi dari satu keping logam. Artinya sebuah industri perbankan yang sehat sangat bergantung pada sehatnya sektor riil. Kelompok yang pesimis ini khawatir kalau pola penyehatan bank yang bias ke sektor moneter justru bisa membawa industri perbankan kembali ke krisis ekonomi jilid dua.

Kelompok pesimis ini juga memandang kebijakan rekap tidak lebih sebagai jembatan bagi pihak asing dalam menguasai aset perbankan nasional. Ini mengingat pasca kebijakan divestasi bank rekap, asing menguasai lebih dari 60 persen aset perbankan nasional. Sementara kelompok yang berpandangan optimistis melihat sektor perbankan nasional sekarang sudah berkembang sangat pesat bila dibandingkan masa krisis. Prestasi tersebut bisa terlihat dari kinclongnya kinerja keuangan bank tahun 2009 dan beberapa tahun sebelumnya yang menunjukkan hasil cukup memuaskan dari sisi CAR, LDR, hingga ROA dan ROE.

Penulis tertarik mengkaji lebih jauh dampak kebijakan Obligasi Rekap terhadap kinerja perbankan dan anggaran negara karena beberapa hal. **Pertama**,

dari sisi prosesnya, kebijakan publik soal Obligasi Rekap melibatkan aktor luar yaitu Dana Moneter Internasional IMF, yang disebut-sebut memiliki agenda tersendiri dalam proses penyesuaian dan restrukturisasi perekonomian Indonesia. Agenda itu antara lain berupa penciptaan kondisi dan kepastian agar pemerintah Indonesia tetap membayar utang luar negerinya kepada para kreditor, skenario penguasaan aset nasional oleh pihak kreditor dan investor asing ataupun berbagai kompromi penting yang disedakkan kepada kita namun tidak sepenuhnya memberi keuntungan pada kepentingan nasional dan lebih memberi keuntungan pada pihak asing. Indikasinya terlihat jelas dari sejumlah saran yang mereka berikan kepada pemerintah: mulai dari saran penerapan suku bunga super tinggi, pengalihan utang konglomerat menjadi utang publik, kebijakan anggaran ketat, privatisasi aset strategis, divestasi bank rekap bergaya obral besar-besaran, pencabutan subsidi barang-barang publik ataupun liberalisasi semua sektor perekonomian. Artinya keterlibatan pihak IMF jauh sekali dari urusan pemulihan ekonomi, kesejahteraan masyarakat Indonesia, pemecahan masalah kemiskinan ataupun pengangguran. Kondisi tersebut setidaknya berpengaruh besar terhadap efektivitas kebijakan rekap dalam menyetatkan industri perbankan dan perekonomian nasional (Hadi, 2004; Abdullah, 2008; Baswir, 2003).

Yang **kedua**, proses kebijakan publik dalam menyetatkan industri perbankan mulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan hingga evaluasi kebijakan melibatkan lima rezim pemerintahan (Soeharto, Habibie, Gus Dur, Megawati dan SBY) serta tujuh kali pergantian pejabat Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Kebijakan tersebut juga dilakukan dalam 2 (dua) masa periode Bank Indonesia baik ketika BI masih berstatus bagian dari pemerintah (**sesuai UU No.13/1968**) maupun saat BI sebagai lembaga independen (**UU No.23/1999**). Kondisi ini berdampak langsung terhadap karakter kebijakan penyehatan perbankan yang cenderung parsial, tidak fokus dan rawan terkena virus KKN oleh berbagai kelompok kepentingan penguasa. Konsepsi kebijakan rekap tersebut hanya mementingkan penyehatan industri perbankan saja, sementara kesehatan sektor riil cenderung terabaikan. Selain itu, banyak kalangan khawatir akibat terpisahnya pemulihan sektor perbankan dengan pemulihan sektor riil, maka perekonomian Indonesia

akan kembali terancam krisis moneter jilid kedua. Keadaan ini membuat kontribusi sektor perbankan semakin minimalis terhadap pembangunan ekonomi nasional baik berupa kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi, pemecahan masalah pengangguran maupun kemiskinan.

Ketiga, kebijakan divestasi bank rekap yang dilakukan pemerintah saat bank-bank tersebut sudah sehat kembali terkesan hanya memfasilitasi pihak asing untuk memiliki bank-bank rekap. Contoh paling menyolok adalah dalam kasus divestasi saham BCA yang sangat menguntungkan investor asing dan merugikan negara.

Keempat, munculnya kasus Bank Century pada tahun 2008 menjadi bukti bahwa pelaksanaan sistem *Good Corporate Governance* dalam industri perbankan pasca rekap masih belum optimal dijalankan (Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2009).

Terakhir, dampak yang ditimbulkan kebijakan Obligasi Rekap terhadap anggaran negara cenderung membuat program-program pembangunan terhambat karena anggaran pembangunan diprioritaskan untuk membayar utang. Selama 25 tahun ke depan kebijakan fiskal pemerintah dipastikan tidak mampu menggerakkan perekonomian nasional ataupun memecahkan masalah pengangguran dan kemiskinan. Beratnya beban fiskal ini membuat perekonomian Indonesia rawan terhadap krisis utang. Akibat beban berat APBN ini, pemerintah dan DPR berani mengkhianati prinsip UUD 1945 dengan mencabut subsidi barang publik dan meliberalisasikan barang-barang tersebut ke sistem mekanisme pasar bebas. Pemerintah juga menjadi terjebak untuk menjual aset-aset strategis guna menutup lubang utang APBN. Beratnya beban fiskal ini membuat ekonomi Indonesia terperangkap dalam jebakan utang yang berkepanjangan.

1.2 Perumusan Masalah

Peraturan Pemerintah RI No.84 Tahun 1998 tentang Rekapitalisasi Perbankan, yang diperkuat 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, telah menimbulkan dampak negatif terhadap perekonomian nasional, terutama dari sisi disfungsi kebijakan fiskal yang tertekan oleh tambahan beban utang dalam negeri. Penerbitan Obligasi Rekap telah meningkatkan pengeluaran pemerintah berupa pembayaran pokok dan bunga obligasi puluhan triliun rupiah setiap tahun hingga 2040 mendatang. Hal ini berpengaruh negatif terhadap kemampuan pemerintah dalam memberikan stimulus pembangunan dan subsidi.

Selain itu selama beberapa tahun terakhir, kebijakan rekap tersebut tetap belum mampu mendorong perbankan menjalankan **fungsi intermediasi**. Artinya kebijakan rekap yang mahal dari segi biaya, masih belum efektif untuk mendukung pertumbuhan sektor riil dan pertumbuhan ekonomi nasional.

Secara lebih rinci tulisan ini akan mengkaji beberapa hal:

1. Bagaimanakah kinerja bank-bank rekap, termasuk kinerja yang berhubungan dengan fungsi intermediasi.
2. Bagaimana perkembangan APBN sepanjang periode 2001-2009, terutama terkait alokasi dana dan keberpihakan pemerintah untuk membiayai pos-pos strategis?
3. Bagaimana dampak keputusan bersama Menteri Keuangan dan Gubernur BI tentang kebijakan obligasi rekap terhadap kinerja perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.

1.3 Tujuan Penelitian

Kajian ini bertujuan memberi masukan untuk menyempurnakan kebijaksanaan penyehatan perbankan nasional, melalui:

1. Evaluasi terhadap kinerja bank-bank rekap termasuk kinerja yang berhubungan dengan fungsi intermediasi.
2. Evaluasi terhadap perkembangan sektor fiskal (APBN) sepanjang periode 2001-2009.
3. Melakukan evaluasi terhadap perekonomian nasional dan kesejahteraan masyarakat pasca diterapkannya SKB Menteri Keuangan dan Gubernur BI soal rekapitalisasi perbankan.

1.4 Manfaat dan Signifikansi Penelitian

Merujuk pada deskripsi di atas, maka dampak kebijakan Obligasi Rekap terhadap kinerja perbankan dan anggaran negara adalah signifikan untuk diteliti dalam sudut pandang:

1. Evaluasi terhadap kebijakan publik dan para pelakunya dalam perspektif kepentingan publik.
2. Membuka tabir kasus yang menyangkut kepentingan orang banyak.
3. Dari sisi khasanah akademik, penelitian ini diharapkan dapat memberikan perspektif lebih berbeda dari kajian Obligasi Rekap (OR) yang sudah ditulis para pakar dan praktisi perbankan sebelumnya. Selama ini kajian seputar OR masih berfokus pada aspek teknis perbankan semata. Padahal bila melihat lebih komprehensif, proses terbitnya kebijakan Obligasi Rekap sangat sarat makna dengan pergulatan aspek politik, ekonomi dan sosial.