

BAB 3

PENYERAHAN SISA ASET BDL SEBAGAI SALAH SATU UPAYA PENYELESAIAN YANG DIAMBIL OLEH PEMERINTAH DALAM RANGKA PENGEMBALIAN BLBI 14 BDL

3.1. Penutupan 16 Bank Dalam Likuidasi

Pertengahan Juli 1997, krisis moneter mulai melanda Asia. Proses terjadinya krisis dimulai dari panik keuangan di Thailand yang timbul karena perubahan sentimen pasar terhadap perekonomian negara itu. Panik keuangan dimulai dengan para kreditor dan investor menghentikan dana masuk dan menggantinya dengan gerakan menarik dana yang menekan nilai tukar bath.⁹⁴ Gejolak ini menjalar secara regional ke negara-negara tetangga termasuk Indonesia. Krisis di Indonesia diawali oleh merosotnya nilai tukar rupiah dengan sangat drastis terhadap mata uang asing akibat dari serbuan besar-besaran terhadap perdagangan valuta asing (terutama dalam dollar Amerika). Melemahnya nilai tukar rupiah akibat dampak meluasnya tekanan terhadap mata uang Bath, Peso, Ringgit. Hal tersebut dikarenakan meningkatnya permintaan Dollar yang luar biasa di Asia Tenggara. Nilai kurs yang semula Rp.2.500,- per USD anjlok hingga mencapai angka Rp.15.000,- per USD serta jatuh temponya utang swasta luar negeri dalam jumlah besar yang menimbulkan kehancuran pada berbagai sektor perekonomian dan sektor-sektor kehidupan lainnya. Gejolak kurs ini membuat banyak bank mengalami kerugian, terutama mereka yang mempunyai pinjaman dalam mata uang asing. Gejolak ini mengakibatkan sektor perbankan mengalami krisis likuiditas.⁹⁵

⁹⁴ J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis Cetakan I*, (Jakarta : PT Pustaka LP3ES, 2001), hlm. 22

⁹⁵ Sulistyandari, *Tesis Tentang Beberapa Masalah Yang Berkaitan Dengan BDL (Bank Dalam Likuidasi), BBO (Bank Beku Operasi), BTO (Bank Take Over) : (Suatu Tinjauan Yuridis)*, (Yogyakarta : Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada, 2000), hlm. 26.

Dengan latar belakang tersebut, Bank Indonesia membawa permasalahan ini ke dalam Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekonomi, Keuangan, Pengawasan Pembangunan (EKKU Wasbang) dan Produksi Distribusi (Prodis) pada tanggal 3 September 1997. Berdasarkan sidang tersebut, Pemerintah mengumumkan langkah-langkah kebijakan untuk menanggulangi masalah yang dihadapi perekonomian nasional.

Dalam sektor perbankan, kebijakan 3 September 1997 menegaskan agar Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia mengambil langkah-langkah, *pertama*, bank-bank nasional yang sehat tetapi mengalami kesulitan likuiditas untuk sementara supaya dibantu; *kedua*, bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat supaya diupayakan penggabungan atau akuisisi dengan bank-bank lain yang sehat. Jika tidak berhasil, supaya dilikuidasi, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan, terutama deposan kecil.

Dengan demikian, Pemerintah dihadapkan pada opsi yang dilematis, yaitu, *pertama*, menutup sejumlah bank dengan risiko mengundang kepanikan para deposan, lumpuhnya seluruh sistem perbankan, kekacauan lalu lintas pembayaran, dan kemandekan seluruh kegiatan ekonomi nasional. *Kedua*, menyelamatkan bank melalui pemberian bantuan likuiditas perbankan guna mencegah lumpuhnya sistem perbankan dengan risiko menimbulkan *moral hazard*.⁹⁶ Dengan demikian, keduanya sama-sama mengandung risiko dan sangat dilematis. Apapun kebijaksanaan yang diambil akan selalu ada risiko yang mengikutinya.

Tekanan krisis yang menggoncangkan sendi-sendi perekonomian Indonesia berakibat merosotnya kepercayaan pasar terhadap perekonomian nasional Indonesia, melalui Sidang Kabinet minggu pertama tanggal 8 Oktober 1997, memutuskan mengundang *International Monetary Fund* (IMF) dalam rangka “*stand by arrangement*” untuk memperoleh bantuan finansial sekaligus memberikan

⁹⁶ Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut BLBI Cetakan I*, (Jakarta : Bank Indonesia, 2002), hlm. 7

persetujuan mengenai kebijakan yang diambil pemerintah untuk meningkatkan kembali kepercayaan pasar terutama dari luar negeri. IMF menyodorkan paket pemulihan yaitu reformasi ekonomi sektor riil, restrukturisasi sektor keuangan dan pelaksanaan kebijaksanaan fiskal moneter yang berhati-hati.

Pada 31 Oktober 1997, *Letter of Intent (LoI)* antara Indonesia dan IMF ditandatangani oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, yang antara lain berisi :⁹⁷

1. Restrukturisasi yang dilakukan secara komprehensif merupakan kunci keberhasilan.
2. Bank-bank *insolvent* tak sanggup membayar kewajibannya yang tak mungkin diselamatkan, ditutup. Bank-bank lemah namun masih mungkin diselamatkan diharuskan menyusun dan melaksanakan rencana rehabilitasi.
3. Program restrukturisasi terdiri dari empat bagian. Pelaksanaan dibantu IMF, Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*)
4. Seluruh biaya yang berkaitan dengan penutupan bank dan rehabilitasi bank pemerintah menjadi beban pemerintah melalui APBN.

Dalam rangka menindak lanjuti LoI IMF tersebut, serta untuk mengatasi gejala moneter yang berkepanjangan sebagai dampak dari krisis perbankan pada tahun 1997, Pemerintah melalui Menteri Keuangan mencabut izin usaha 16 bank swasta umum nasional yang terjadi pada Sabtu 1 Nopember 1997.⁹⁸ Pencabutan izin usaha tersebut dilakukan setelah berdasarkan pengawasan dan pemeriksaan secara oleh Bank Indonesia ternyata ke-16 bank tersebut dinyatakan tidak sehat, dan tidak *solvable (insolvent)* sehingga oleh otoritas perbankan tidak mungkin lagi dipertahankan eksistensinya. Pencabutan izin usaha bank tersebut kemudian diikuti dengan proses likuidasi.

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 8.

⁹⁸ “Mereka yang dilikuidasi pada Sabtu Kelabu”, Suara Pembaharuan, Minggu 2 Nopember 1997, hlm. 1

Likuidasi terhadap 16 bank tersebut sejalan dengan amanat Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Bank Indonesia, dimana agar sistem perbankan dapat berperan secara maksimal dalam perekonomian nasional, maka arah kebijakan di sektor perbankan bertujuan agar hanya bank yang sehat saja yang dapat terus eksis berusaha dalam sektor perbankan nasional,⁹⁹ sedangkan bank yang mengalami “kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya” dan tidak dapat diselamatkan lagi, dan atau “keadaan suatu bank yang membahayakan sistem perbankan”, maka bank tersebut harus keluar dari sistem perbankan (*exit policy*).¹⁰⁰

Dalam perjalanannya PT. Bank Andromeda (DL) telah melunasi kewajibannya kepada Pemerintah dan PT. Bank Umum Majapahit Jaya (DL) telah melaksanakan RUPS Pembubaran badan hukumnya, sehingga menyisakan 14 (empat belas) BDL.

Penetapan status 14 bank untuk dilikuidasi atau dicabut izin usahanya adalah berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan. Namun pencabutan izin usaha tersebut dilakukan berdasarkan usulan dari Bank Indonesia. Surat-surat Keputusan Menteri Keuangan dimaksud untuk 14 bank tersebut adalah sebagai berikut :¹⁰¹

No	No & Tgl Surat Keputusan Menkeu	Bank Yang Dicabut Izin Usahanya
1.	No. 537/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Pacific
2.	No. 531/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Sejahtera Bank Umum
3.	No. 529/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Harapan Santosa
4.	No. 530/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Guna Internasional

⁹⁹ Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan: “Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank...dan seterusnya”. Lihat juga penjelasan Pasal 29 ayat (3). Pada alinea terakhir dikatakan “Meningat bank terutama bekerja dengan dana dari masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan, setiap bank perlu terus menjaga kesehatannya dan memelihara kepercayaan masyarakat padanya”.

¹⁰⁰ Adrian Sutedi, *Op.cit*, hlm.137.

¹⁰¹ www.bpk.go.id, *Op.cit*, hlm. 10.

5.	No. 525/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Industri
6.	No. 526/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Anrico
7.	No. 533/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Jakarta
8.	No. 536/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank South East Asia Bank
9.	No. 524/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Pinaesaan
10.	No. 538/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Dwipa Semesta
11.	No. 527/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Astria Raya
12.	No. 534/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Kosagrha Semesta
13.	No. 535/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Mataram Dhanarta
14.	No. 539/KMK.017/1997 Tgl 1/11-1997	PT Bank Citrahasta Dhanamanunggal

Meskipun dalam pengumuman pemerintah tidak dijelaskan secara terbuka alasan likuidasi bank-bank tersebut, kecuali hanya disebutkan karena kinerja dan kesehatan bank-bank tidak baik, namun para ahli perbankan menduga bahwa beberapa alasan yang “masuk akal” sebagai alasan likuidasi bank-bank tersebut adalah kombinasi dari kenyataan-kenyataan sebagai berikut :¹⁰²

1. Dilihat dari tingkat kesehatan bank, bank yang bersangkutan termasuk dalam kategori “kurang sehat” atau “tidak sehat”. Artinya nilai CAMEL Plus bank bersangkutan berada pada antara 0 – 50,99 (tidak sehat) atau 51 – 65,99 (kurang sehat).
2. Berdasarkan berbagai penilaian CAMEL, khususnya mengenai penilaian rasio kecukupan modal (*capital adequacy ratio*), bank yang bersangkutan memiliki CAR yang jauh berada di bawah 8%, sebagai batas kewajaran rasio kecukupan modal berdasarkan BIS (*Bank for International Settlement*) dan sudah ditetapkan secara internasional.¹⁰³

¹⁰² Lukman Dendawijaya, *Op.cit*, hlm. 163

¹⁰³ *Bank of International Settlement (BIS)* yang berlokasi di kota Basle Swiss menetapkan ketentuan permodalan bagi perbankan yang berlaku secara internasional. Tujuan ketentuan ini adalah karena dengan adanya kewajiban bank secara internasional untuk menyediakan modal minimum akan meningkatkan kesehatan dan stabilitas dari sistem perbankan nasional.

3. Bank yang bersangkutan memiliki kualitas aktiva yang kurang baik, khususnya aktiva produktif yang berupa kredit macet dan kredit bermasalah lainnya, yang dikenal dengan sebagai “aktiva produktif yang diklasifikasikan”. Buruknya kualitas aktiva produktif akan mengakibatkan nilai BDR (*Bad Debt Ratio*) bank yang bersangkutan juga kurang baik. Kemungkinan lain, besarnya cadangan terhadap aktiva produktif yang diklasifikasikan ternyata sangat kurang dan tidak memenuhi standar.
4. Berdasarkan segi likuiditas, bank yang bersangkutan kemungkinan besar memiliki beberapa kelemahan, seperti :
 - a. Rasio LDR (*loan to deposit ratio*) yang terlalu tinggi, jauh diatas 110%, dan ini berarti bahwa jumlah kredit yang diberikan jauh melebihi jumlah dana yang dikumpulkan (ditambah modal inti dan BLBI)
 - b. Rasio *call money to current assets* menunjukkan angka yang tinggi dan ini berarti bahwa kewajiban untuk menutup tagihan *call money* yang jatuh temponya sangat pendek tidak dapat ditutup oleh alat likuid yang dimiliki bank yang bersangkutan (kas, giro di Bank Indonesia, dan lain-lain)
 - c. Bank yang bersangkutan “kalah kliring” berkali-kali dan terjadi ketidakmampuan bank untuk memenuhi ketentuan yang berlaku.
 - d. Kesulitan likuiditas bank yang pada awalnya dapat ditolong sementara oleh Bank Indonesia (sebagai *lender of the last resort*), ternyata pada akhirnya bank tersebut “kedodoran” terus hingga volume BLBI yang diterimanya jauh melebihi modal yang dimilikinya (200% - 500%) ataupun jumlah BLBI mencapai lebih dari 75% aset bank yang bersangkutan.
11. Kemampuan bank untuk memobilisasi dana masyarakat makin berkurang sehingga bank sangat bergantung pada pasar uang dengan pinjaman antarbank bersifat jangka pendek dan tingkat bunga yang sangat tinggi.

12. Akumulasi kerugian bank yang bersangkutan semakin besar yang disebabkan oleh besarnya kredit macet sehingga nilai modal bank menjadi kecil sekali, bahkan bisa menjadi negatif.
13. Bank yang bersangkutan sudah bertahun-tahun tidak dapat menerbitkan laporan keuangannya, terutama neraca dan perhitungan laba rugi. Hal ini terutama disebabkan oleh terjadinya ketidakcocokan antara pihak direksi bank dan para auditor, baik akuntan publik yang ditunjuk rapat umum pemegang saham bank maupun akuntan negara yang ditunjuk oleh menteri keuangan dalam hal bank berupa BUMN. Ketidakcocokan tersebut meliputi berbagai hal, khususnya tentang penilaian dan perhitungan besarnya cadangan yang harus disediakan bank yang diambil dari laba, misalnya guna menutup kerugian akibat kredit macet yang besar.
14. Konflik intern dalam tubuh bank yang bersangkutan. Terjadinya keadaan-keadaan tersebut di atas (7) merupakan kulminasi dari akibat ketidakcocokan antara pemegang saham bank dan pengurus bank, baik dewan komisaris maupun direksi.
15. Pelanggaran terberat yang dilakukan bank dan sangat mempengaruhi tingkat kesehatan bank tersebut adalah pelanggaran terhadap BMPK (Batas Maksimum Pemberian Kredit) yang aturannya sudah sangat jelas. Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) atau *legal lending limit* kepada nasabah tunggal dan nasabah group adalah sebesar 20% dari modal bank.
16. Teguran-teguran yang dilakukan Bank Indonesia kepada bank yang bersangkutan seringkali tidak memperoleh tanggapan yang positif dari pihak bank.

Sehubungan dengan pencabutan izin usaha dan likuidasi terhadap 16 BDL tersebut di atas, untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, pada tanggal 26 Januari 1998, pemerintah memutuskan untuk menjamin pembayaran seluruh kewajiban bank, baik kepada deposan maupun kreditur lewat program penjaminan (*blanket guarantee*). Kebijakan pemerintah tersebut direalisasikan dalam

bentuk fasilitas Bank Indonesia yang kemudian dikenal dengan istilah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).¹⁰⁴

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

Program penjaminan ini diterapkan setelah melalui pengkajian yang panjang oleh pemerintah dan konsultasi yang intensif dengan IMF. Dengan mengacu kepada komitmen dan kebijakan itu, pelaksanaan pembayaran penjaminan terhadap nasabah/kreditur sebenarnya merupakan kewajiban pemerintah. Namun, karena adanya kendala kondisi keuangan pemerintah pada waktu itu, Bank Indonesia menyediakan dana talangan terlebih dahulu. Pada gilirannya, semua pengeluaran akan ditagih oleh Bank Indonesia kepada Pemerintah.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Pemberian fasilitas BLBI yang dilakukan, buka ditujukan untuk menyelamatkan pemilik bank atau bank-bank secara individual sebagai unit usaha, akan tetapi untuk keselamatan dan kestabilan perbankan sebagai sistem, sebagai bagian vital dari sistem pembayaran nasional. Penyelamatan sistem perbankan dengan kebijakan pemberian BLBI juga dimaksudkan untuk melindungi kepentingan pemilik dana perbankan dalam berbagai bentuk seperti deposito dan tabungan.

¹⁰⁵ <http://www.bi.go.id>, *Sekilas Sejarah Bank Indonesia di Bidang Perbankan Periode 1997-1999*, diakses pada tanggal 4 Desember 2010.

Adapun jumlah BLBI yang diterima oleh BDL tersebut adalah sebagai berikut:¹⁰⁶

Dalam juta rupiah

No.	Nama Bank	Jumlah BLBI 16 BDL Yang Diterima		
		Dana Talangan	Giro Debet	Total
1	2	3	4	5=3+4
1	PT. Anrico Bank	200.277,00	9.803,73	210.080,73
2	PT. Astria Raya Bank	121.949,00	456.969,26	578.918,26
3	PT. Bank Citrahasta Dhanamanunggal	43.398,00	158.404,17	201.802,17
4	PT. Bank Dwipa Semesta	6.970,13	103.135,86	110.105,99
5	PT. Bank Guna Internasional	251.055,00	0,01	251.055,01
6	PT. Bank Harapan Sentosa	2.296.138,05	1.570.044,26	3.866.182,31
7	PT. Bank Industri	279.124,00	232.346,23	511.470,23
8	PT. Bank Jakarta	210.994,00	0,00	210.994,00
9	PT. Bank Kosagraha Semesta Sejahtera	46.872,20	154.940,41	201.812,61
10	PT. Bank Mataram Dhanarta	53.498,00	283.265,21	336.763,21
11	PT. Bank Pasific	290.023,08	1.843.343,36	2.133.366,44
12	PT. Bank Pinaesaan	269.966,00	411.118,49	681.084,49
13	PT. Bank Umum Majapahit Jaya	7.971,01	583,79	8.554,80
14	PT. Sejahtera Bank Umum	1.483.617,63	203.731,89	1.687.349,52
15	PT. South East Asia Bank	166.082,00	733.317,02	899.399,02
16	PT. Bank Andromeda*	0,00	0,00	0,00
	JUMLAH	5.727.935,10	6.161.003,68	11.888.938,78

* PT. Bank Andromeda (DL) telah melunasi dana talangan maupun saldo debit sebelum dilakukannya *cessie* dari Bank Indonesia kepada Pemerintah

Dari data tersebut di atas, terlihat bahwa BDL penerima BLBI terbesar adalah PT Bank Harapan Sentosa, PT Bank Pacific dan PT Sejahtera Bank Umum, yaitu masing-masing sebesar 32,54%, 17,96% dan 14,20% dari jumlah BLBI yang diberikan kepada 14 BDL, sedangkan 11 BDL yang lainnya menerima BLBI antara 1% sampai dengan 8%.

Jenis-jenis BLBI yang disalurkan oleh Bank Indonesia ke 16 Bank Dalam Likuidasi berdasarkan Laporan Gabungan dari BPK RI Tanggal 31 Juli 2000 berupa :
1) Saldo Debet, 2) Fasilitas Diskonto I dan II, 3) Fasilitas Surat Berharga Pasar Uang

¹⁰⁶ www.bpk.go.id, *Op.cit*, hlm 11.

Khusus (FSBPUK), 4) New Fasilitas Diskonto, 5) Fasilitas Saldo Debet, 6) Dana Talangan Valas (DTV), dan 7) Dana Talangan Rupiah (DTR).¹⁰⁷ Dan pada umumnya tidak ada akta pengikatan yang dilakukan bank-bank dengan Bank Indonesia dan tidak ada jaminan yang diberikan bank-bank kepada Bank Indonesia.

Kemudian BLBI yang diberikan kepada bank-bank di atas telah dialihkan kepada Pemerintah sesuai dengan kesepakatan bersama antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tanggal 6 Februari 1999 dan Akta *Cessie* yang dibuat di hadapan Notaris antara Direksi Bank Indonesia dan Ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Dengan pengalihan tersebut, maka BLBI yang diberikan oleh BI beralih menjadi hutang Pemerintah kepada Bank Indonesia dan sekaligus menjadi piutang Pemerintah cq. BPPN kepada bank-bank. Jumlah BLBI yang dialihkan tersebut adalah sebesar Rp. 11.880.383,98 juta atau keseluruhan (100%) dari jumlah BLBI yang diterima oleh 16 BDL.

Prosedur yang ditempuh setelah pencabutan izin usaha terhadap 16 BDL tersebut adalah likuidasi bank. Dan pelaksana dari likuidasi adalah Tim Likuidasi. Tim Likuidasi BDL dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bank Indonesia dan dilaksanakan dengan akta notaris. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 masa kerja Tim Likuidasi telah berakhir antara 24 Nopember 2002 sampai dengan 24 Desember 2002 dan dapat diperpanjang sampai dengan 30 Juni 2003.

Tugas pokok dari Tim Likuidasi adalah melakukan likuidasi atas aset yang dari hasilnya digunakan untuk melakukan pembayaran atas kewajiban dari BDL. Dari sisi kewajiban (pasiva) kewajiban terbesar dari BDL adalah kepada nasabah penyimpan dana (penabung, deposan dan giran) disamping adanya kewajiban lain seperti kewajiban terhadap bank lain, kepada Bank Indonesia dan sebagainya.

¹⁰⁷ Djony Edward, *BLBI Extraordinary Crime : Satu Analisis Historis Dan Kebijakan*, (Yogyakarta : PT. LkiS Printing Cemerlang, 2010), hlm. 185-189

Sesuai dengan ketentuan mengenai likuidasi, urutan pembayaran atas hasil dari pencairan aset BDL oleh Tim Likuidasi adalah, setelah dikurangi terlebih dahulu dengan gaji pegawai yang terutang, biaya perkara pengadilan, biaya lelang terutang, pajak terutang dan biaya kantor, sisanya dibayarkan kepada kreditur dengan urutan pembayaran :

1. nasabah penyimpan dana; dan
2. kreditur lainnya.

Dalam hal terdapat lembaga yang dalam kedudukannya membayar terlebih dahulu sebagian atau seluruh hak nasabah penyimpan dana, maka kedudukan lembaga tersebut menggantikan kedudukan nasabah penyimpan dana.¹⁰⁸

Dan dalam rangka menghindari resiko sistemik serta melindungi kepentingan masyarakat sebagai akibat krisis perbankan pada tahun 1997, Pemerintah memutuskan untuk menjamin dan membayar terlebih dahulu dana nasabah pada bank-bank tersebut. Maka konsekuensi dari pembayaran dana penjaminan (BLBI) tersebut, sesuai dengan pasal 17 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999, kedudukan nasabah demi hukum digantikan oleh Pemerintah. Pemerintah dalam hal ini menggantikan kedudukan nasabah penyimpan dana dan memiliki prioritas untuk memperoleh pembayaran terlebih dahulu atas hasil pencairan aset BDL tersebut. Apabila terdapat sisa lebih atas harta BDL, dimana seluruh kewajiban BDL telah terbayar lunas, baru atas sisa lebih tersebut dikembalikan kepada pemegang saham secara proporsional.

Namun dikarenakan berbagai kendala yang dihadapi oleh Tim Likuidasi dalam pelaksanaan pencairan aset BDL, menyebabkan realisasi pencairan aset BDL tidak dapat berjalan secara optimal.¹⁰⁹ Sampai dengan batas waktu masa tugas dari

¹⁰⁸ Lihat Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank.

¹⁰⁹ Kendala yang dihadapi Tim Likuidasi sangat beragam (tidak sama antara satu BDL dengan BDL yang lain), antara lain untuk pencairan aset yang berupa aset kredit (piutang), terdapat adanya kredit fiktif yang pada umumnya hal ini berkaitan dengan pemberian kredit kepada debitur group terkait, pengikatan jaminan dilakukan tidak secara sempurna, fisik barang jaminan dikuasai pihak lain termasuk oleh pemegang saham, serta tidak sempurnanya dokumen kredit yang dimiliki atau

Tim Likuidasi, masih menyisakan aset yang belum dapat dicairkan dan kewajiban yang belum terselesaikan. Dengan perkataan lain, posisi aktiva maupun pasiva dari neraca BDL masih terdapat sisa yang tidak terselesaikan sehingga neraca tidak nihil. Dan pada hampir seluruh BDL posisi sisa aktiva jauh lebih kecil dari posisi pasiva, dan pada umumnya sisa aset yang ada itupun relatif bermasalah. Dengan demikian dapat dipastikan sebagian besar dari kewajiban BDL tidak akan dapat dibayar dengan sisa aset yang ada, Hal ini berarti pula dana penjaminan yang dikucurkan oleh Pemerintah sebagian besar tidak akan dapat dibayar atau dikembalikan.¹¹⁰

Dalam ketentuan likuidasi diatur bahwa setelah dilakukan proses pemberesan oleh Tim Likuidasi dalam kurun waktu pelaksanaan likuidasi, Tim Likuidasi berkewajiban untuk membuat Neraca Akhir Likuidasi (NAL) sebagai bagian dari pertanggungjawaban kinerjanya sekaligus akan dapat memberikan gambaran posisi keuangan BDL pasca pemberesan. Secara teoritis terdapat 3 (tiga) keadaan yang mungkin dapat terjadi menyangkut NAL dari BDL. Tiga keadaan dimaksud, pertama, aset (aktiva) BDL habis namun masih terdapat sisa kewajiban (pasiva) yang belum dapat dibayar. Kedua, masih terdapat sisa aset BDL namun seluruh kewajiban BDL telah dibayar dengan tuntas, dan yang ketiga, terjadi keadaan dimana baik aset maupun kewajiban BDL masih tersisa atau belum tuntas.¹¹¹ Dan untuk 14 BDL, keadaan yang ketiga-lah yang terjadi, dimana sampai berakhirnya masa kerja dari Tim Likuidasi, seluruh aset belum dapat dicairkan dan seluruh kewajiban belum dapat dilunasi.

dikuasai oleh BDL. Untuk aset berupa harta tetap yang dimiliki BDL juga tidak lepas dari masalah. Kendala yang dihadapi antara lain harta tersebut masih atas nama pihak lain termasuk masih atas nama pemegang saham atau pengurus yang lama, sehingga Tim Likuidasi tidak dapat melakukan eksekusi langsung tanpa melibatkan atau izin pihak yang namanya masih tercantum sebagai "pemilik". Disamping itu, dari segi proses pencairan atas harta tersebut, ditemukan pula fakta bahwa Tim Likuidasi terkadang melakukannya secara "tergesa-gesa" dan atau kurang transparan, sehingga harga perolehannya relatif di bawah harapan.

¹¹⁰ Wahyudi Santoso, *Op.cit*, hlm. 82

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 108

Dalam pelaksanaan likuidasi 14 BDL oleh Tim Likuidasi ini, dapat dikemukakan beberapa permasalahan, yaitu :

1. Tidak ada pihak yang secara efektif menjadi pengawas dan regulator bagi 14 BDL baik itu Bank Indonesia maupun Departemen Keuangan. Selama ini Bank Indonesia hanya memantau posisi aset dan kewajiban serta setoran kepada Negara dari BDL. Ketidakjelasan ini mengakibatkan tidak adanya ketentuan dan/atau prosedur yang memadai dan secara tegas mengatur pelaksanaan tugas Tim Likuidasi terutama dalam melakukan pencairan aset dan pembayaran kewajiban kepada masyarakat.
2. Selain ketidakjelasan tentang pihak yang menjadi pengawas BDL, juga terdapat ketidakjelasan mengenai masa kerja Tim Likuidasi BDL. Sesuai dengan ketentuan yang ada masa kerja Tim Likuidasi pada umumnya adalah selama lima tahun sejak terbentuknya Tim Likuidasi ditambah dengan 180 hari (enam bulan). Pada akhir masa tugasnya, Tim Likuidasi harus menyusun Neraca Akhir Likuidasi (NAL) yang akan dimintakan persetujuan dari Bank Indonesia sebagai dasar RUPS dalam rangka pembubaran Tim Likuidasi. Tetapi sampai dengan lima tahun masa kerja Tim Likuidasi dan telah disusun NAL ternyata belum ada persetujuan dari Bank Indonesia mengenai pelaksanaan RUPS, sehingga belum ada kejelasan mengenai status Tim Likuidasi walaupun masa kerja Tim Likuidasi sudah berakhir.

Berdasarkan data dalam LHP BPK dari 14 BDL, jumlah BLBI yang telah dibayar kembali oleh 14 BDL sesuai dengan Neraca Akhir Likuidasi (NAL) per tanggal 30 April 2005 adalah sebesar Rp. 2.590.065,23 juta, sehingga saldo BLBI adalah sebesar Rp. 9.290.318,76 juta.¹¹² Dari data tersebut, terlihat bahwa pengembalian BLBI yang telah dilakukan oleh 14 BDL secara keseluruhan baru

¹¹² Saldo BLBI per tanggal 30 April 2005. LHP BPK, *Op.cit*, hlm. 13

sebesar 21,80% dari jumlah BLBI. Sedangkan nilai buku aktiva dari 14 BDL hanya Rp. 4.429.208,21 juta dengan nilai realisasi sebesar Rp 2.223.005,24 juta.¹¹³

3.2. Mekanisme Penyelesaian Kewajiban 14 BDL Kepada Pemerintah

3.2.1. Mekanisme Penyerahan Sisa Aset BDL Sebagai Alternatif Penyelesaian Yang Diambil Oleh Pemerintah

Terhadap permasalahan dimana setelah berakhirnya masa kerja dari Tim Likuidasi masih terdapat sisa aset dan kewajiban dari 14 BDL, hukum positif tentang likuidasi bank tidak mengatur atau menegaskan serta tidak memberikan solusi yang jelas bagaimana hal tersebut harus diselesaikan, sehingga proses likuidasi dapat diakhiri. Ketentuan yang berlaku hanya menegaskan bahwa setelah proses likuidasi dilaksanakan, dan ternyata masih terdapat sisa aset namun seluruh kewajiban telah terselesaikan maka sisa aset tersebut diserahkan kembali kepada pemegang saham (Pasal 17 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999). Norma tersebut masihlah sangat umum dan hanya mengasumsikan proses pemberesan aset dan kewajiban dapat secara tuntas diselesaikan.

Ketentuan mengenai likuidasi bank, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya, hanya mengatur mengenai pelaksanaan likuidasi bank yang dilakukan dengan cara : 1) pencairan harta dan atau penagihan piutang kepada debitur, diikuti dengan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditur dari hasil pencairan dan atau penagihan tersebut, atau 2) pengalihan seluruh harta dan kewajiban bank kepada pihak lain yang disetujui Bank Indonesia. Ketentuan ini tidak mengatur secara jelas mengenai mekanisme penyelesaian likuidasi dalam hal setelah berakhirnya masa kerja Tim Likuidasi masih tersisa aset yang belum dicairkan dan kewajiban yang belum diselesaikan. Akibat ketentuan tidak

¹¹³ Data tersebut sesuai per posisi Laporan Keuangan Bank Per Tanggal Likuidasi (Neraca Akhir Likuidasi/NAL) yang telah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik. *Ibid*, hlm. 16.

mengatur jelas maka dalam proses akhir likuidasi menimbulkan ketidakpastian hukum menyangkut penyelesaian sisa aset dan kewajiban tersebut.

Selain itu, setelah masa kerja dari Tim Likuidasi berakhir sekitar November-Desember 2002 atau sekitar Mei-Juni 2003, Tim Likuidasi sudah tidak diperbolehkan untuk melakukan pencairan aset. Hal ini menyebabkan dana kas dari BDL semakin berkurang untuk biaya operasional dari Tim Likuidasi yang relatif tidak sedikit.

Menghadapi permasalahan tersebut, berbagai upaya penyelesaian proses likuidasi telah dibahas dan dipertimbangkan baik oleh pihak Bank Indonesia, Pemerintah (dalam hal ini diwakili oleh Departemen Keuangan) dan juga pihak Tim Likuidasi 14 BDL. Menindaklanjuti permasalahan ini, Bank Indonesia selaku pengawas dari BDL melalui surat Gubernur Bank Indonesia kepada Menteri Keuangan Nomor : 6/4/GBI/DPIP Tanggal 9 Juni 2004 Tentang Penyelesaian Akhir Likuidasi 16 Bank Dalam Likuidasi mengusulkan kepada pemerintah alternatif penyelesaian sebagai berikut :¹¹⁴

1. *Alternatif I* : Sebelum RUPS pertanggungjawaban akhir TL, sisa aset BDL diserahkan kepada Pemerintah selaku kreditur mayoritas 16 BDL sebagai tindak lanjut pelaksanaan cessie berdasarkan akta cessie yang telah ditandatangani oleh Pemerintah qq BPPN dan Bank Indonesia pada tanggal 22 Februari 1999;
2. *Alternatif II* : Tim Likuidasi mengagendakan penyelesaian sisa aset yang merupakan hak Pemerintah dalam pelaksanaan RUPS dan meminta RUPS menetapkan sisa aset diserahkan kepada Pemerintah selaku kreditur mayoritas terkait dengan akta cessie

¹¹⁴ Dalam hal ini Bank Indonesia berpendapat bahwa penyelesaian 16 BDL bukan merupakan kewenangan Bank Indonesia karena tugas Bank Indonesia hanya memerintahkan 16 BDL untuk melaksanakan RUPS dan membentuk Tim Likuidasi, disamping tugas utamanya sebagai pengawas Bank/Tim Likuidasi. Lebih lanjut Bank Indonesia menyatakan bahwa dana talangan yang telah dikeluarkan dalam rangka likuidasi 16 bank merupakan dana milik Pemerintah sehingga Bank Indonesia tidak memiliki kepentingan, namun hanya melaksanakan prosesi penyelesaian 16 BDL yaitu dengan pembentukan Tim Likuidasi. Jika permasalahan ini terus berlarut-larut, maka nilai aset akan menurun sehingga Bank Indonesia menyatakan bahwa pihaknya menyerahkan keputusan ini kepada Pemerintah, karena jika Pemerintah tidak bersedia menerima penyerahan aset, maka potensi pengembalian dana talangan yang bisa diperoleh dari pencairan aset akan hilang.

Kedua usulan alternatif penyelesaian yang disampaikan oleh pihak Bank Indonesia kepada Pemerintah tersebut masing-masing didasari oleh pemikiran, antara lain :

- a. *Pertama*, sisa aset BDL diserahkan kepada pemerintah. Adalah fakta bahwa mayoritas mutlak dana yang dikelola bank adalah milik masyarakat luas. Oleh sebab itu ketika suatu bank dilikuidasi dan sebagai konsekuensi dianutnya rezim *blanket guarantee*, pemerintah harus mengganti seluruh dana masyarakat pada bank tersebut. Konsekuensi logis dari adanya pembayaran dana penjaminan tersebut, pemerintah mengganti posisi nasabah bank menjadi semacam kreditur mayoritas dari BDL tersebut, dan karena kedudukan itu hukum positif telah menempatkan pemerintah sebagai pihak yang berhak memperoleh pembayaran terlebih dahulu dari hasil pencairan aset BDL. Oleh karenanya besarnya dana masyarakat (yang kemudian dibayar dengan dana penjaminan pemerintah) dapat dipastikan sisa aset BDL tidak cukup untuk meng-*cover* dana penjaminan pemerintah tersebut. Terlebih lagi pada masa akhir likuidasi biasanya tinggal tersisa aset-aset yang bermasalah, yang sulit dieksekusi atau dicairkan. Dengan demikian, kewajiban terbesar dari BDL adalah kewajiban kepada pemerintah. Bertolak pada realitas semacam itu, dalam hal terdapat sisa aset dari BDL, secara konsepsional, menurut hukum cukup wajar bahwa yang lebih berhak atas sisa aset tersebut adalah pemerintah karena BDL yang bersangkutan memang masih menyisakan banyak kewajiban kepada pemerintah. Hal ini lebih dapat memenuhi perasaan keadilan, karena secara fakta negara telah mengeluarkan dana untuk menutup terlebih dahulu dana milik masyarakat, sehingga apabila sisa aset BDL tersebut diserahkan kepada pemegang saham sementara BDL tersebut masih menyisakan kewajiban kepada negara, maka tentu *image* yang lahir justru menambah kerugian negara.¹¹⁵
- b. *Kedua*, sisa aset BDL oleh Tim Likuidasi diserahkan kepada pihak pemegang saham untuk kemudian dilakukan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) guna

¹¹⁵ Wahyudi Santoso, *Op.cit*, hlm. 111-113

menentukan tindak lanjut penyelesaiannya. Pandangan ini didasarkan pada argumentasi bahwa sesuai dengan peraturan yang berlaku, Tim Likuidasi dibentuk oleh RUPS, dan pada akhir masa tugasnya Tim Likuidasi juga harus bertanggung jawab pada RUPS (kecuali apabila pada awal likuidasi Tim Likuidasi dibentuk melalui penetapan pengadilan). Oleh sebab itu ketika masa pelaksanaan likuidasi berakhir dan ternyata masih ada sisa aset (dan kewajiban) maka dipandang “cukup wajar” apabila Tim Likuidasi menyerahkan atau mengembalikannya kepada pemegang saham (RUPS) apa adanya. Pandangan seperti ini tidak mempertimbangkan “kewajaran” dari sisi yang lain, yaitu masih adanya kewajiban yang sebenarnya masih harus ditanggung oleh BDL tersebut. Dengan adanya penjaminan pemerintah (*blanket guarantee*), di mana pemerintah telah membayar terlebih dahulu dana nasabah BDL, maka posisi sisa kewajiban terbesar dari BDL yang belum dibayarkan adalah berupa dana penjaminan pemerintah tersebut, disamping kemungkinan adanya kreditur yang lain. Apabila kemudian sisa aset tersebut diserahkan kepada atau dikembalikan kepada pemegang saham, maka secara konseptual merupakan hal yang cukup ironis. Pada satu sisi jelas BDL tersebut masih menyisakan kewajiban yang besar kepada negara, namun pada sisi yang lain aset yang tersisa (apapun dan bagaimanapun keadaannya) justru dikembalikan kepada pemegang saham, terlebih apabila pemegang saham tersebut menjadi penyebab bermasalahnya bank yang dilikuidasi tersebut.¹¹⁶

Atas usulan tersebut di atas, serta dengan mempertimbangkan salah satunya Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Pengembalian Dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) pada 15 Bank Dalam Likuidasi Nomor 01/XII/02/2006 Tanggal 6 Februari 2006, yang salah satu rekomendasinya menyarankan Pemerintah dan Bank Indonesia untuk segera mengambil langkah-langkah konkrit mengenai penyelesaian tugas Tim Likuidasi BDL termasuk kemungkinan untuk mengambil alih sisa aset yang masih tersisa di

¹¹⁶ *Ibid*

BDL untuk menyelesaikan kewajiban dalam rangka meminimalkan kerugian negara, maka pemerintah melalui surat Menteri Keuangan kepada Gubernur Bank Indonesia Nomor : S-319/MK.06/2004 Tanggal 18 Oktober 2004 tentang Penyelesaian 16 Bank Dalam Likuidasi, memilih alternatif pertama yaitu menerima sisa aset BDL diserahkan kepada Pemerintah selaku kreditur mayoritas Bank Dalam Likuidasi sebagai tindak lanjut atas pelaksanaan *cessie* berdasarkan akta *cessie* yang telah ditandatangani Pemerintah cq. BPPN dan Bank Indonesia pada tanggal 22 Februari 1999, sebelum dilakukannya Rapat Umum Pemegang Saham.

Mekanisme penyerahan sisa aset BDL ini dilakukan melalui penandatanganan Berita Acara Serah Terima (BAST) Aset BDL antara Tim Likuidasi dan Pemerintah. Dan pelaksanaan serah terima aset BDL dari Tim Likuidasi kepada Pemerintah tersebut untuk selanjutnya dilakukan secara bertahap, antara lain :¹¹⁷

No.	Nama Bank	Tanggal BAST
1	PT. Bank Harapan Sentosa (DL)	8 Maret 2007
2	PT. Bank Guna Internasional (DL)	8 Maret 2007
3	PT. Bank Kosagrha Semesta (DL)	8 Maret 2007
4	PT. Bank Mataram Dhanarta (DL)	8 Maret 2007
5	PT. Sejahtera Bank Umum (DL)	8 Maret 2007
6	PT. Bank South East Asia Bank (DL)	8 Maret 2007
7	PT. Bank Pacific (DL)	8 Maret 2007
8	PT. Bank Citrahasta Dhanamanunggal (DL)	29 Maret 2007
9	PT. Bank Anrico (DL)	7 Juni 2007
10	PT. Bank Dwipa Semesta (DL)	17 Januari 2008
11	PT. Bank Pinaesaan (DL)	5 Maret 2008
12	PT. Bank Astria Raya (DL)	31 Maret 2008
13	PT. Bank Industri (DL)	12 Agustus 2009
14	PT. Bank Jakarta (DL)	-

¹¹⁷ Berdasarkan data yang diperoleh dari Departemen Keuangan RI cq. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara cq. Direktorat Kekayaan Negara Lain-Lain.

Dalam pelaksanaan serah terima aset tersebut, penandatanganan Berita Acara Serah Terima Aset (BAST) dilakukan antara pihak Tim Likuidasi BDL dengan Pemerintah, yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia cq. Direktur Jenderal Kekayaan Negara cq. Direktur Kekayaan Negara Lain-Lain, dengan disaksikan oleh pihak Bank Indonesia selaku pengawas dari Tim Likuidasi. Khusus untuk PT. Bank Industri (Dalam Likuidasi), serah terima aset dilakukan antara pihak Tim Likuidasi PT. Bank Industri (DL) dengan Kejaksaan Agung RI. Hal ini disebabkan pada awalnya pihak Tim Likuidasi PT. Bank Industri (DL) belum bersedia untuk menyerahkan sisa asetnya dengan Pemerintah, sehingga Pemerintah kemudian menyerahkan penagihannya melalui pihak Kejaksaan Agung dalam kapasitasnya sebagai Jaksa Pengacara Negara. Sedangkan untuk PT. Bank Jakarta (DL), pihak Pemegang Saham Pengendali memilih metode penyelesaian dengan pembayaran tunai, yang dalam hal ini pihak pemegang saham menyatakan kesediaannya untuk melunasi sisa kewajiban dari PT. Bank Jakarta (DL) kepada Pemerintah, sehingga tidak ditempuh mekanisme serah terima aset.

3.2.2. Prinsip-Prinsip Dalam Penyerahan Sisa Aset BDL

Terdapat beberapa hal-hal pokok dalam pelaksanaan penyerahan sisa aset BDL tersebut, yaitu :¹¹⁸

1. Sistem perhitungan atas aset yang diserahkan terhadap kewajiban BLBI dari BDL adalah *cash settlement* bukan *asset settlement*, artinya bahwa baru diperhitungkan sebagai pengurang dari kewajiban BDL yang bersangkutan pada saat aset yang diserahkan tersebut telah berhasil dicairkan dan hasil pencairannya disetorkan ke rekening kas umum negara.

¹¹⁸ Lihat pada Berita Acara Serah Terima (BAST) Aset dari keseluruhan BDL.

2. Nilai aset yang dipakai sebagai dasar pada saat penyerahan sisa aset BDL oleh pihak Tim Likuidasi kepada Pemerintah adalah berdasarkan pada nilai buku aset sesuai dengan Laporan Keuangan BDL per posisi *cut off date* yang diserahkan oleh Tim Likuidasi kepada Bank Indonesia. Posisi *cut off date* dari laporan keuangan tersebut ditentukan oleh pihak Bank Indonesia selaku pengawas dari Tim Likuidasi, dimana posisi tanggal *cut off*-nya berbeda-beda untuk masing-masing BDL, disesuaikan dengan tanggal pelaksanaan serah terima aset dari masing-masing BDL. Dan laporan keuangan per posisi *cut off date* tersebut telah dievaluasi oleh Bank Indonesia. Rincian nilai buku aset 14 BDL pada saat serah terima aset adalah sebagai berikut :¹¹⁹

No	Nama Bank	Cut off Date	Nilai Buku Aset	Outstanding BLBI Sesuai BAST
1	PT Bank Harapan Sentosa (DL)	20 Februari 2007	136.297.409.195,04	3.280.454.256.353,07
2	PT Bank Guna Internasional (DL)	20 Februari 2007	106.107.201.031,41	67.500.000.000,00
3	PT Bank Kosagrha Semesta (DL)	20 Februari 2007	157.450.001.984,00	154.940.412.220,48
4	PT Bank Mataram Dhanarta (DL)	20 Februari 2007	6.760.484.884,70	305.577.209.866,98
5	PT Sejahtera Bank Umum (DL)	20 Februari 2007	1.015.640.110.944,00	829.962.297.978,88
6	PT Bank SEAB (DL)	20 Februari 2007	181.953.841.474,06	800.096.303.925,10
7	PT Bank Pacific (DL)	20 Februari 2007	1.638.279.007.000,00	1.796.343.358.571,83
8	PT Bank Citrahasta (DL)	20 Februari 2007	172.736.782.621,00	176.703.978.098,11
9	PT Bank Anrico (DL)	20 Februari 2007	140.797.811.123,91	200.547.771.035,65
10	PT Bank Dwipa S (DL)	31 Oktober 2007	114.546.599.155,04	103.135.862.530,87
11	PT Bank Pinaesaan (DL)	31 Januari 2008	92.182.282.117,21	655.882.086.912,47
12	PT Bank Astria Raya (DL)	29 Februari 2009	56.733.811.676,21	446.968.657.098,77
13	PT Bank Industri (DL)			
14	PT Bank Jakarta (DL)	-	-	-

¹¹⁹ Data diperoleh berdasarkan Berita Acara Serah Terima (BAST) Aset dari masing-masing BDL.

3. Tindak lanjut terhadap aset yang diserahterimakan :
- a. Aset Kas dan setara kas, disetorkan langsung ke Rekening Kas Umum Negara (KUN), dan diperhitungkan sebagai pengurang dari kewajiban BDL yang bersangkutan.
 - b. Aset Tetap dan Aset Barang Jaminan Diambil Alih (BJDA), ditindaklanjuti dengan pembuatan surat/akta kuasa menjual dari pihak Tim Likuidasi kepada Pemerintah oleh notaris yang ditunjuk, yang kemudian penyelesaiannya dilakukan dengan cara penjualan melalui lelang dan/atau penetapan status penggunaan dan hasilnya kemudian disetorkan langsung ke rekening kas umum negara dan diperhitungkan sebagai pengurang kewajiban BDL bersangkutan kepada Pemerintah.
 - c. Aset Piutang/Kredit Yang Diberikan (KYD), ditindaklanjuti dengan pembuatan akta pengalihan hak tagih (*cessie*) dari Tim Likuidasi BDL kepada Pemerintah cq. Departemen Keuangan. Untuk aset yang dicessiekan diselesaikan dengan cara, yaitu di serahkan pengurusannya ke Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Untuk penanganan pengurusan atas BDL yang diserahkan kepada PUPN, harus memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Piutang Negara. Hasil penagihan pengurusan piutang eks BDL oleh PUPN ini kemudian disetorkan langsung ke rekening kas umum negara dan diperhitungkan sebagai pengurang kewajiban BDL kepada Pemerintah.
 - d. Aset Surat-Surat Berharga, ditindaklanjuti dengan pembuatan akta kuasa menjual dari Tim Likuidasi kepada Pemerintah cq. Departemen Keuangan RI, untuk ditindaklanjuti dengan penjualan melalui lelang, yang kemudian hasilnya disetorkan langsung ke rekening kas umum negara dan diperhitungkan sebagai pengurang kewajiban BDL kepada Pemerintah.

4. Pemerintah selaku penerima aset tidak bertanggung jawab atas tindakan dari Tim Likuidasi yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengurusan aset BDL jika terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Dengan telah dilakukannya serah terima aset, pihak Tim Likuidasi tetap berkewajiban untuk memberikan segala keterangan kepada Pemerintah berkaitan dengan pelaksanaan/kegiatan pengelolaan aset yang diserahkan selama dalam pengelolaannya.

3.2.3. Permasalahan Yang Timbul Terkait Penyerahan Sisa Aset BDL

Dalam pelaksanaannya, setelah dilakukannya serah terima sisa aset BDL dari Tim Likuidasi kepada Pemerintah, timbul permasalahan-permasalahan yang menyebabkan Pemerintah mengalami kesulitan dalam realisasi/pencairan aset, antara lain :¹²⁰

1. Terkait penyerahan aset :
 - a. Dalam pelaksanaan penyerahan aset tersebut, aset yang diserahkan kepada Pemerintah merupakan aset yang belum diverifikasi baik dalam hal jumlah, kondisi, status letak dan sebagainya, sehingga kurang dapat memberikan gambaran yang jelas tentang *recovery* yang dapat diharapkan dalam upaya menutup dana talangan pemerintah.
 - b. Terdapat keberatan dari salah satu pemegang saham BDL, yaitu pemegang saham PT. Sejahtera Bank Umum (DL) yang tidak bersedia menerima pertanggungjawaban akhir atas pelaksanaan likuidasi yang dilakukan oleh Tim Likuidasi PT. Sejahtera Bank Umum (DL). Hal ini menyebabkan Tim Likuidasi tidak dapat melakukan pengakhiran likuidasi/pembubaran atas badan hukum dari PT. Sejahtera Bank Umum (DL).

¹²⁰ Berdasarkan data yang diperoleh dari Departemen Keuangan RI cq. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara cq. Direktorat Kekayaan Negara Lain-Lain.

2. Terkait aset yang diserahkan :
 - a. Adanya peraturan yang berkaitan dengan aset piutang/kredit yang diberikan kepada pihak-pihak terafiliasi menimbulkan masalah tidak dapat diroyanya hak tanggungan yang membebani barang jaminan dalam hal hutang dilunasi, yang akhirnya berpotensi perkara di Pengadilan;
 - b. Terbatasnya informasi yang diberikan oleh Tim Likuidasi terkait penyimpangan/pelanggaran yang terjadi pada saat penyaluran kredit yang berakibat menyulitkan atau menghambat penagihan piutang negara yang berasal dari BDL/debitur asal yang merasa tidak bertanggung jawab atas hutang (*back to back loan, cross loan*);
 - c. Belum terselesaikannya *set off* atas simpanan dengan hutang debitur pada BDL, sehingga debitur tidak bersedia untuk melunasi hutangnya;
 - d. Terdapat deposit *unrecorded* yang menuntut kepada pemerintah untuk dibayarkan hak-haknya, mengingat setelah ditandatanganinya BAST seluruh aset BDL beralih kepada Pemerintah cq. Depkeu;
 - e. Terdapat debitur yang merupakan pihak terkait/terafiliasi dengan jumlah hutang relatif besar/material yang tidak didukung barang jaminan yang memadai atau bahkan tanpa didukung dengan barang barang jaminan;
 - f. Terdapat perubahan pengurus pada debitur berbentuk perusahaan yang tidak diketahui/diinformasikan Bank kepada Tim Likuidasi maupun Depkeu, sehingga pengurus lama tidak mau bertanggung jawab atas hutang-hutang perusahaan;
 - g. Adanya pelaksanaan eksekusi boedel pailit oleh kurator terhadap uang hasil pencairan/penagihan Tim Likuidasi yang berada pada Bank Pemerintah dan terhadap aset yang tersisa yang telah diserahkan kepada Depkeu.
 - h. Terdapat aset barang jaminan diambil alih (BJDA) yang masih atas nama pihak ketiga termasuk juga masih atas nama dari pemegang saham atau

pengurus yang lama, sehingga atas aset tersebut tidak dapat ditindaklanjuti dengan pembuatan akta kuasa menjual dari pihak Tim Likuidasi.

- i. Belum terdapat pemetaan prioritas aset yang berpotensi dan perlu diintensifkan penyelesaiannya dalam rangka percepatan pengembalian uang negara.

3.2.4. Penyerahan Sisa Aset BDL Sebagai Bentuk Penyelesaian Melalui Jalur *Out of Court Settlement*

Makna *out of court settlement* atau penyelesaian di luar pengadilan pada dasarnya merupakan mekanisme penyelesaian yang lazim dikenal di dalam hukum perdata dengan konsep mediasi, rekonsiliasi atau arbitrase yang merupakan salah satu bentuk lembaga musyawarah dalam hukum, dan lebih umum dipakai untuk menyelesaikan suatu perkara perdata. Lembaga ini sering juga disebut sebagai mekanisme *non adversarial* atau *non state justice system*. Dalam banyak penanganan tindak pidana dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif, hal utama yang didorong adalah hubungan interaktif yang spesifik dan dinamis antara para pihak yang terlibat. Dalam hal ini diupayakan agar proses dapat berjalan secara *non adversarial*, lepas dari kepentingan pihak-pihak tertentu dan memperhatikan kebutuhan pelaku, korban, masyarakat, dan lingkungan secara keseluruhan.¹²¹

Pilihan pengembalian BLBI melalui mekanisme penyerahan sisa aset BDL ini merupakan upaya dari Pemerintah dalam mencari solusi penyelesaian utang BLBI dari BDL secara *out of court settlement* (di luar putusan pengadilan) yang oleh Pemerintah mungkin dianggap lebih efektif dibandingkan alternatif penyelesaian yang lain.

¹²¹ Eva Achyani Zulfa, *Out of Court Settlement dalam Hukum Pidana: Mungkinkah*, diakses dari <http://evacentre.blogspot.com/>

Maksud dan tujuan dari penyerahan sisa aset BDL dari Tim Likuidasi kepada Pemerintah adalah guna mengakhiri proses likuidasi yang telah berlarut-larut tanpa ada penyelesaian. Selain itu, penyerahan aset tersebut bertujuan untuk penyelesaian kasus BLBI dari BDL kepada Pemerintah, mengingat hasil dari pencairan aset yang diserahkan oleh BDL tersebut akan dipergunakan sebagai pengurang kewajiban BLBI dari BDL kepada Pemerintah.

Dalam serah terima aset ini kedudukan dari pemerintah adalah menggantikan nasabah penyimpan dana, tidak menggantikan tugas atau fungsi dari Tim Likuidasi. Jadi dapat dikatakan dalam hal ini kedudukan dari pemerintah adalah sebagai kreditur dari BDL. Pemerintah hanya berkepentingan mengenai bagaimana agar dana BLBI yang telah disalurkan kepada BDL tersebut dapat dikembalikan kepada negara. Untuk itu dalam pelaksanaan penandatanganan BAST Aset tersebut, diasumsikan bahwa pemerintah selaku kreditur menerima pembayaran dari BDL namun tidak dalam bentuk *cash* (uang tunai) melainkan dalam bentuk aset. Namun pemerintah disini hanya akan mengurangi kewajiban dari BDL setelah aset yang diserahterimakan tersebut berhasil dicairkan dan hasilnya disetorkan ke rekening kas umum negara.

Serah terima sisa aset BDL merupakan penyelesaian likuidasi melalui *out of court settlement* yang dilakukan melalui perikatan, karena apabila mencermati Berita Acara Serah Terima (BAST) Aset dari Tim Likuidasi kepada Pemerintah tersebut, walaupun dari judulnya hanya merupakan suatu berita acara namun pada dasarnya BAST tersebut merupakan suatu bentuk perjanjian¹²². BAST tersebut merupakan suatu perjanjian yang dibuat oleh dua belah pihak, yaitu antara Tim Likuidasi masing-masing BDL dengan pemerintah cq. Departemen Keuangan cq. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara cq. Direktorat Kekayaan Negara Lain-Lain, yang di dalamnya mencantumkan sesuatu perbuatan berupa penyerahan sisa aset BDL dari Tim

¹²² Suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal. Salim H.S, *Hukum Kontrak: Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Cet. II, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hal. 3.

Likuidasi kepada pemerintah dalam rangka penyelesaian likuidasi serta pengembalian BLBI.

BAST tersebut juga memuat mengenai apa saja yang diinginkan oleh kedua belah pihak yang membuat perjanjian tersebut, sehingga telah memenuhi ketentuan dalam perjanjian yang dinamakan kebebasan berkontrak.¹²³ Berdasarkan asas kebebasan berkontrak, maka orang pada dasarnya dapat membuat perjanjian dengan isi yang bagaimanapun juga, asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang, Kesusilaan dan Ketertiban Umum.¹²⁴

Berdasarkan pasal 1338 KUH Perdata berlaku asas kebebasan berkontrak yang berbunyi sebagai berikut :

1. Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Para pihak yang membuat perjanjian dalam hal ini bebas menentukan bentuk-bentuk isi dari perjanjian tersebut dan perjanjian tersebut mengikat bagi mereka yang membuatnya sebagai undang-undang.
2. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau dengan alasan-alasan yang oleh Undang-Undang dinyatakan cukup untuk itu. Hal ini berarti salah satu pihak dalam perjanjian tidak dapat membatalkan isi dari perjanjian tanpa persetujuan pihak lainnya, karena isi perjanjian mengikat bagi mereka yang membuatnya, maka pembatalannya harus dengan kesepakatan bersama dari mereka yang membuatnya. Pengecualiannya adalah apabila menurut Undang-Undang alasan pembatalannya memang cukup untuk membatalkan perjanjian itu.

¹²³ Kebebasan berkontrak berarti bahwa orang dapat menciptakan perjanjian-perjanjian baru yang tidak dikenal dalam Perjanjian Bernama dan yang isinya menyimpang dari perjanjian Bernama yang diatur oleh Undang-Undang. J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan Pada Umumnya*, (Bandung : Alumni, 1999), hlm. 36.

¹²⁴ Vide Setiawan, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, Cetakan Pertama (Bandung, Alumni, 1992), hlm. 179

3. Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Tidak boleh suatu perjanjian itu berisi sesuatu hal yang dapat merugikan banyak pihak lain dikarenakan maksud buruk dari perjanjian yang dibuat oleh para pihak tertentu, misalnya dua pihak membuat suatu perjanjian dengan maksud untuk mengadakan penipuan terhadap seseorang.

Namun terdapat beberapa pembatasan yang diberikan oleh pasal-pasal KUH Perdata terhadap asas ini yang membuat asas ini merupakan asas tidak terbatas.¹²⁵ Pembatasan tersebut diatur dalam pasal 1320 KUH Perdata, yaitu : sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal

Pasal 1320 ayat (1) menentukan bahwa perjanjian atau kontrak tidak sah apabila dibuat tanpa adanya konsensus atau sepakat dari para pihak yang membuatnya. Ketentuan tersebut mengandung pengertian bahwa kebebasan suatu pihak untuk menentukan isi perjanjian dibatasi oleh sepakat pihak lainnya. Dengan kata lain asas kebebasan berkontrak dibatasi oleh kesepakatan para pihak.

Dalam Pasal 1320 ayat (2) dapat pula disimpulkan bahwa kebebasan orang untuk membuat perjanjian dibatasi oleh kecakapannya, untuk membuat perjanjian. Bagi seseorang yang menurut ketentuan undang-undang tidak cakap untuk membuat perjanjian sama sekali tidak mempunyai kebebasan, untuk membuat perjanjian. Menurut pasal 1330, orang yang belum dewasa dan orang yang diletakkan di bawah pengampuan tidak mempunyai kecakapan untuk membuat perjanjian. Pasal 108 dan 110 menentukan bahwa istri (wanita yang telah bersuami) tidak berwenang untuk melakukan perbuatan hukum tanpa bantuan atau izin suaminya. Namun berdasarkan fatwa Mahkamah Agung, melalui Surat Edaran Mahkamah Agung No. 3/1963 tanggal 5 September 1963, dinyatakan bahwa pasal 108 dan 110 tersebut pada saat ini tidak berlaku.

¹²⁵ Rosa Agustina T. Pangaribuan, *Asas Kebebasan Berkontrak dan Batas-Batasnya*, <http://ruangrakyat.net/?q=node/38>, diakses pada tanggal 12 Desember 2010

Pasal 1320 (3) menentukan bahwa obyek perjanjian haruslah dapat ditentukan. Suatu hal tertentu merupakan pokok perjanjian, merupakan prestasi yang harus dipenuhi dalam suatu perjanjian. Prestasi itu harus tertentu atau sekurang-kurangnya dapat ditentukan. Apa yang diperjanjikan harus cukup jelas ditentukan jenisnya, jumlahnya tidak boleh disebutkan asal dapat dihitung atau ditetapkan. Syarat bahwa prestasi harus tertentu atau dapat ditentukan, gunanya ialah untuk menetapkan hak dan kewajiban kedua belah pihak, jika timbul perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian, jika prestasi kabur atau dirasakan kurang jelas, yang menyebabkan perjanjian itu tidak dapat dilaksanakan, maka dianggap tidak ada obyek perjanjian dan akibat hukum perjanjian itu batal demi hukum.

Pasal 1320 jo. 1337 menentukan bahwa para pihak tidak bebas untuk membuat perjanjian yang menyangkut causa yang dilarang oleh undang-undang. Menurut undang-undang causa atau sebab itu halal apabila tidak dilarang oleh undang-undang dan tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan kesusilaan. Akibat hukum perjanjian yang berisi sebab yang tidak halal ialah bahwa perjanjian itu batal demi hukum.

Dengan dipenuhinya empat syarat sahnya perjanjian tersebut, maka suatu perjanjian menjadi sah dan mengikat secara hukum bagi para pihak yang membuatnya. Oleh karena itu, perjanjian tidak dapat dibatalkan begitu saja oleh salah satu pihak kecuali melalui putusan pengadilan. Demikian pula halnya dengan BAST Aset BDL antara Tim Likuidasi dengan Pemerintah.