

ANALISA EKONOMI ATAS HUKUM PERBANKAN*

Hikmahanto Juwana

Bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor perbankan, dirasakan masih kurang optimal dalam aktifitas perbankan. Dana masyarakat yang dihimpun di Bank belum mendapat perlindungan secara maksimal oleh hukum yang ada pada saat ini, karena masih ada celah-celah untuk disalahgunakan oleh para pemilik bank. Perlindungan hukum sangat diperlukan sebagai sarana utama untuk mengatasi masalah tersebut. Tulisan berikut ini mencoba membahas masalah tersebut dan mengkaji masalah analisa ekonomi atas Hukum Perbankan.



Pendahuluan

Menganalisa hukum dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan (*approaches*). Dalam buku yang dikarang oleh Lloyd dan Freeman yang berjudul "*Lloyd's Introduction to Jurisprudence*" dipaparkan 8 pendekatan yang dikenal dalam ilmu hukum; mulai dari pendekatan hukum alam (*natural law*) sampai dengan pendekatan marxis (*Marxist theories of law and state*).¹ Dari delapan pendekatan yang disebutkan, salah satunya adalah pendekatan trend modern ilmu hukum yang

*Tulisan ini pernah disampaikan pada Seminar: "Pendekatan Ekonomi Dalam Pengembangan Sistem Hukum Nasional Dalam Rangka Globalisasi", diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran bekerjasama dengan BAPPENAS, 30 April 1998.

¹Secara umum lihat: Lord Lloyd of Hampstead dan MDA Freeman. *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, 5th ed., (London: Stevens & Sons, 1985).

didasarkan pada kajian analitis dan normatif (modern trend in *analytical and nominative jurisprudence*) yang salah satunya adalah mengkaji hukum atas dasar analisa ekonomi (*economic analysis of law*).²

Pendekatan analisa ekonomi atas hukum merupakan pendekatan yang relatif baru dikenal. Pendekatan ini pertama kali diperkenalkan kurang lebih 40 tahun yang lalu oleh ahli hukum dari Amerika Serikat.³ Selanjutnya pada tahun 1968 Richard Posner menerbitkan sebuah buku yang menguraikan pendekatan analisa ekonomi atas hukum secara sistematis.⁴

Analisa Ekonomi atas Hukum Sebagai Sebuah Pendekatan

Sadar ataupun tidak, manusia dalam mengambil keputusan atau melakukan tindakan selalu menggunakan pertimbangan-pertimbangan atas dasar prinsip-prinsip yang dikenal dalam ilmu ekonomi. Sebagai contoh, apabila seorang mahasiswa mempunyai pilihan untuk berangkat ke kampus dengan berjalan kaki sepanjang satu kilometer atau menumpang motor kawannya dengan catatan harus menunggu kawannya bangun dan mandi terlebih dahulu, mahasiswa tersebut sebenarnya dihadapkan pada dua pilihan. Dalam keadaan yang demikian mahasiswa tersebut akan mengambil keputusan dengan menggunakan prinsip yang dikenal dalam ilmu ekonomi, yaitu prinsip efisiensi (*efficiency*): mana yang lebih efisien berjalan kaki atau menumpang motor kawan. Dari segi efisiensi tenaga, jelas menumpang motor kawan merupakan pilihan tepat. Namun dari segi efisi-

²*Ibid.*; hal. 426-432.

³Awal dari diperkenalkannya pendekatan analisa ekonomi atas hukum ditandai dengan adanya dua artikel yang masing-masing ditulis oleh Guido Calabresi tentang Pelanggaran Hukum (*torts*) dan Ronald Coase tentang Biaya Sosial (*Social Costs*) pada awal tahun 1960-an. Mereka menulis artikel dimana analisa ekonomi diterapkan secara sistematis pada masalah-masalah hukum yang tidak berhubungan sama sekali dengan pengaturan masalah-masalah ekonomi. Lihat: Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 3rd ed., (USA: Little, Brown & Company, 1986): 19-20; Selanjutnya oleh Harrison dikatakan bahwa pendekatan ini benar-benar menjadi pendekatan dalam ilmu hukum setelah Posner menerbitkan bukunya yang berjudul *Economic Analysis of Law*, lihat: Jeffrey L. Harrison, *Law and Economics*, (USA: West Publishing Co., 1995), hal. 1.

⁴Secara umum lihat: Idem, *Economic Analysis of Law*.

ensi waktu, mungkin berjalan kaki lebih cepat sampai ke kampus karena tidak harus menunggu kawannya untuk bangun dan mandi terlebih dahulu. Disini efisiensi mana yang harus dikaitkan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh mahasiswa tersebut: apakah hendak sampai di kampus tepat waktu ataukah sampai di kampus dalam keadaan tidak letih.

Dari ilustrasi sederhana diatas terlihat bahwa prinsip yang dikenal dalam ilmu ekonomi dapat diterapkan dalam berbagai segi kehidupan sehari-hari. Salah satu segi kehidupan sehari-hari tersebut adalah hukum. Dalam pengertian yang demikian maka prinsip yang dikenal dalam ilmu ekonomi dapat dijadikan alat untuk menelaah dan mengkaji efektifitas hukum. Posner berpendapat bahwa penggunaan prinsip-prinsip dalam ilmu ekonomi sebagai pendekatan untuk mengkaji masalah hukum karena "... *economic is powerful tool for analyzing a vast range of legal question...*"⁵ Selanjutnya dikatakan oleh Polinsky bahwa pendekatan analisa ekonomi terhadap hukum dilakukan oleh ahli hukum "... *in order to focus on how-to think like an economic about legal rules.*"⁶

Menurut Posner berperannya hukum harus dilihat dari segi nilai (*value*), kegunaan (*utility*) dan efisiensi (*efficiency*).⁷ Harus diakui bahwa para ekonom dalam menerapkan ketiga prinsip tersebut sering menggunakan berbagai teori dan perhitungan yang rumit. Masalah efisiensi saja, misalnya, paling tidak terdapat empat katagori, yaitu *productive efficiency, allocative efficiency, pareto optimality and superiority, dan kaldor-hicks efficiency*.⁸ Namun demikian tidak selalu nilai, kegunaan dan efisiensi harus didasarkan pada teori dan perhitungan yang rumit. Seperti contoh tentang mahasiswa yang berangkat ke kampus diatas, ternyata prinsip efisiensi digunakan secara sangat sederhana. Seorang ahli hukum yang menggunakan pendekatan analisa ekonomi atas hukum tentunya dapat memilih apakah ia menganggap dirinya sebagai orang awam (*layman*), atau bertindak sebagaimana layaknya seorang ekonom dimana prinsip-prinsip tersebut didasarkan pada

⁵*Ibid.*, hal. 3.

⁶A. Mitchell Polinsky, *An Introduction to Law and Economics*, 2nd ed., (USA: Little, Brown & Company, 1989), xiii.

⁷*Idem*, *Law and Economics*, hal. 11-15.

⁸Secara umum, lihat *Ibid.*, hal. 27-35.

teori-teori dan perhitungan-perhitungan yang rumit.

Pendekatan yang digunakan oleh Posner tentunya dapat digunakan dalam mengkaji hukum yang berlaku di Indonesia. Salah satu persoalan hukum tersebut adalah hukum yang mengatur kegiatan industri perbankan. Selanjutnya dengan mendasarkan pada pendekatan ini akan dibahas tentang hukum perbankan yang berlaku di Indonesia. Namun sebelum sampai pada pembahasan analisa ekonomi atas hukum perbankan, ada baiknya untuk mengetahui terlebih dahulu sifat dari industri perbankan dan tujuan dari pengaturan (*purpose of regulatory*) industri perbankan.

Sifat dari Industri Perbankan

Industri perbankan memiliki sifat yang khusus. Pertama, sebagai salah satu sub-sistem industri jasa keuangan, industri perbankan sering dianggap sebagai jantungnya dan motor penggerak perekonomian suatu negara. Dalam kaitan ini Lovett mengatakan:

*Bank and financial institutions collect money and deposits from all elements of society and invest these funds in loans, securities and various other productive assets.*⁹

Dari apa yang dikemukakan ini dapat dikatakan bahwa tanpa adanya industri perbankan sulit dibayangkan akan terjadinya akumulasi uang dari masyarakat untuk disalurkan dalam bentuk kredit pada berbagai industri.

Sifat kedua adalah industri perbankan merupakan suatu industri yang sangat bertumpu pada "kepercayaan" (*fiduciary*) masyarakat yang memiliki uang untuk disimpan. Kepercayaan masyarakat bagi industri perbankan adalah segalanya.¹⁰ Ketidakpercayaan masyarakat pada industri perbankan dapat menjadikan industri tersebut ambruk dalam waktu sekejap. Saat ini Indonesia sedang merasakan betul arti

⁹William A. Lovett, *Banking and Financial Institutional Law*, (USA: Westpublishing Co., 1997), hal. 1.

¹⁰Prasentiantono, mengungkapkan bahwa "(k)etika tahun 1931 muncul rumor bahwa bank terbesar di Austria, the Credit Anstalt, sedang menghadapi kesulitan serius, maka berbondong-bondonglah nasabah memindahkan rekeningnya ke Berlin dan London. Inilah awal dari malapetaka perbankan dunia, karena krisis kepercayaan juga melanda Jerman ..." lihat: A. Tony Prasentiantono, *Agenda Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 69.

penting kepercayaan masyarakat pada dunia perbankan: sebuah pelajaran yang harus dibayar dengan mahal. Sebenarnya apa yang dialami oleh Indonesia saat ini pernah pula dialami oleh negara lain. Di Amerika Serikat, sebagai contoh, krisis kepercayaan sering melanda perbankan nasionalnya. Lash mengatakan dalam kurun waktu abad ke-19 hingga memasuki abad ke-20 di AS setiap 20 tahun sekali terjadi krisis perbankan sebagai akibat dari tidak percayanya masyarakat pada perbankan.¹¹

Mengingat dua sifat yang membedakan industri perbankan dengan industri pada umumnya, tidaklah mengherankan apabila industri perbankan di banyak negara selalu menjadi industri yang banyak mendapat pengaturan (*most heavily regulated industries*) oleh pemerintah.

Perlu disadari bahwa korelasi antara pengaturan dunia perbankan dengan aktivitas perbankan itu sendiri sangatlah erat. Walter mengatakan bahwa, "... *small changes in financial regulation can bring about trully massive changes in financial activity...*"¹² Untuk itu pembuatan (*drafting*) atau perbaikan (*revision*) peraturan perundang-undangan di sektor perbankan serta penegakannya harus dilakukan secara hati-hati dengan memperhatikan akibat ekonominya serta dalam rangka melindungi fungsi perbankan dalam perekonomian negara dan upaya untuk memantapkan kepercayaan masyarakat pada industri perbankan.

Tujuan Pengaturan Industri Perbankan

Hukum mempunyai pengertian Yang luas. Hukum tidak saja berarti peraturan perundang-undangan, tetapi juga aparat yang melaksanakannya, kaedah dan lain-lain.¹³ Namun demikian dalam pembahasan disini pengertian hukum hendak dipersempit dimana hukum hanya

¹¹Nicholas A. Lash. *Banking Laws and Regulations: An Economic Perspective*, (USA: Prentice-Hall Inc., 1987), hal. 8.

¹²Ingo Waller, *High Performance Financial Systems: Blueprint for Development*. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993), hal. 52.

¹³Purbacaraka dan Soekanto mengungkapkan sembilan pengertian dari hukum, mulai dari hukum sebagai ilmu pengetahuan hingga hukum sebagai jalinan nilai-nilai. Lihat: Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. (Bandung: Alumni, 1982), hal. 12-14.

mempunyai pengertian sebagai peraturan perundang-undangan.

Pengaturan industri perbankan melalui peraturan perundang-undangan tentunya memiliki tujuan. Pertanyaannya adalah apakah tujuan dari peraturan industri perbankan?

Lash berpendapat bahwa ada lima tujuan pengaturan industri perbankan, yaitu menjaga keamanan (*safety*) bank, memungkinkan terciptanya iklim kompetisi, pemberian kredit untuk tujuan-tujuan khusus, perlindungan terhadap nasabah dan menciptakan suasana yang kondusif bagi pengambilan kebijakan moneter.¹⁴ Adapun tujuan untuk menjaga keamanan bank adalah agar industri perbankan tidak mudah kolaps sebagaimana telah diungkapkan industri perbankan sangat rentan terhadap ketidakpercayaan masyarakat. Sebuah bank yang diisukan kalah kliring dapat berakibat fatal tidak hanya pada bank yang diisukan tersebut, tetapi juga pada bank-bank lain. Sedangkan yang dimaksud dengan menciptakan iklim kompetisi adalah hukum perbankan harus dapat menciptakan kondisi agar tidak terjadi satu bank besar mendominasi kegiatan perbankan secara keseluruhan. Selanjutnya yang dimaksud dengan hukum perbankan bertujuan untuk mengamankan pemberian kredit untuk tujuan khusus adalah memastikan agar bank dapat betul-betul menyalurkan kredit-kreditnya kepada mereka yang sangat memerlukan, seperti para pengusaha lemah, rakyat yang memerlukan perumahan, petani dan eksportir. Lebih lanjut yang dimaksud dengan pengaturan hukum perbankan bertujuan untuk melindungi nasabah adalah sedapat mungkin hukum perbankan dapat menjaga agar nasabah diperlakukan secara adil (*fair play*) oleh bank. Hal ini dilakukan karena nasabah selalu dalam posisi tawar (*bargaining position*) yang lemah. Terakhir yang dimaksud dengan hukum perbankan mempunyai tujuan untuk menciptakan suasana kondusif bagi pengambilan kebijakan moneter adalah hukum perbankan dapat secara efisien menentukan lembaga-lembaga yang harus mengambil kebijakan moneter.

Selanjutnya sebelum menganalisa tentang hukum perbankan dengan menggunakan analisa ekonomi, ada baiknya membahas hukum perbankan secara singkat.

¹⁴Idem. *Banking Laws and Regulations: An Economic Perspective*, hal. 22.

Hukum Perbankan Indonesia

Indonesia memiliki sejarah yang cukup panjang. Widjanarto mengelompokkan sejarah perbankan Indonesia ke dalam sembilan periode, yang dimulai sejak zaman pendudukan Belanda hingga periode 1988-1993.¹⁵ Dalam kurun waktu sejak Indonesia merdeka hingga saat ini, telah banyak produk hukum yang mengatur industri perbankan. Produk hukum pertama yang mengatur perbankan di Indonesia adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 2/1946 yang menegaskan kelahiran BNI. Kemudian pada tahun 1953 dikeluarkan Undang-undang (UU) No. 11/1953 tentang penetapan UU Pokok Bank Indonesia.¹⁶ UU No. 11/1953 selanjutnya mengalami perubahan dengan dikeluarkannya UU No. 13/1968 tentang Bank Sentral.¹⁷

Disamping itu peraturan perundang-undangan yang sangat penting dalam mengatur kegiatan perbankan adalah UU No. 14/1967 tentang Pokok-pokok Perbankan.¹⁸ Pada tahun 1992, UU No. 14/1967 dicabut dan digantikan dengan UU No. 7/1992 tentang Perbankan.¹⁹

Selanjutnya produk hukum berupa UU yang mengatur industri perbankan diikuti dengan berbagai peraturan pelaksanaan (*implementing regulations*). Peraturan pelaksanaan ini diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah ("PP"), Keputusan Presiden ("Keppres"), Keputusan Menteri Keuangan ("Kepmenkeu"), Surat Keputusan Direksi BI ("SK Direksi BI"), dan Surat Edaran BI ("SE BI"). Sebagai contoh ketentuan tentang pencabutan izin usaha bank sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (3) UU No. 7/1992 diimplementasikan dalam PP No. 68/1996 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank,²⁰ sebagaimana diubah dengan PP No. 40/1997.²¹ PP ini kemudian mendapat pengaturan yang spesifik

¹⁵Lihat: Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 1995), hal. 3-45.

¹⁶*Ibid.*, hal. 9.

¹⁷Lembaran Negara RI Tahun 1968 No. 63.

¹⁸Lembaran Negara RI Tahun 1967, No. 34.

¹⁹Lembaran Negara RI Tahun 1992, No. 31.

²⁰Lembaran Negara RI Tahun 1996, No. 103.

²¹Lembaran Negara RI, tahun 1997 No. 87.

dalam Kepmenkeu No. 448/KMK.017/1997 tentang Pelaksanaan Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank, serta SK Direksi BI No: 30/63/KEP/DIR tentang Tata Cara Pelaksanaan Likuidasi Bank.

Analisa Ekonomi Terhadap Hukum Perbankan

Melakukan penelaahan terhadap hukum perbankan dengan menggunakan pendekatan analisa ekonomi berarti mengkaji seberapa optimal hukum perbankan yang ada saat ini dalam menjalankan perannya mendukung aktifitas perbankan. Dalam melakukan analisa ekonomi terhadap hukum perbankan yang sekarang ada maka penulis hendak mengaitkannya dengan tujuan dari pengaturan industri perbankan sebagaimana dikemukakan oleh Lash. Atas dasar pemikiran tersebut, maka ada lima pertanyaan yang muncul, yaitu: (1) Apakah hukum perbankan yang sekarang ada sudah optimal dalam menjaga keamanan bank? (2) Apakah hukum perbankan yang sekarang ada sudah optimal dalam menciptakan iklim kompetisi dunia perbankan? (3) Apakah hukum perbankan yang sekarang ada sudah optimal dalam memungkinkan pelaksanaan pemberian kredit untuk tujuan-tujuan khusus? (4) Apakah hukum perbankan yang sekarang ada sudah optimal dalam memberikan perlindungan bagi nasabah? (5) Apakah hukum perbankan yang sekarang ada telah optimal dalam menciptakan suasana yang kondusif bagi pengambilan kebijakan moneter?

Untuk dapat menjawab secara akurat kelima pertanyaan tersebut diatas, tentunya harus dilakukan penelitian yang seksama. Namun demikian tidak berarti bahwa pertanyaan-pertanyaan tersebut tidak dapat dijawab. Menurut hemat penulis pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat dijawab secara umum dengan mendasarkan pada data sekunder.

1. Keamanan Bank

Hukum perbankan di Indonesia belum sepenuhnya dapat memberikan keamanan bagi bank. Beberapa kali terjadi keadaan dimana bank dilanda *rush* oleh para deposan karena isu-isu (*rumors*) yang tidak berdasar. Sebuah bank pernah diisukan telah kalah kliring sehingga para deposan dalam waktu yang singkat menarik dananya dari bank tersebut. Pernah pula beredar isu seorang konglomerat pemilik sebuah bank ternama meninggal dunia sehingga membuat

kepanikan para deposan yang pada gilirannya rush menimpa bank ternama tersebut.

Dalam keadaan terkena rush, bank hanya dapat bergantung pada BI sebagai *lender of the last resort*. Dana yang diambil untuk para deposan berasal dari dana yang dimiliki oleh bank yang terkena rush yang disimpan di BI atau dana dalam bentuk Kredit Likuiditas Bank Indonesia ("KLBI").²² Tanpa dana dari BI konsekuensi yang harus ditanggung oleh bank yang mengalami rush akan sangat mahal. Kemungkinan terburuk adalah bank tersebut akan kehilangan kepercayaan dari masyarakat yang pada akhirnya akan menghentikan aktivitas normal perbankan. Bahkan lebih parah lagi, seringkali rush di satu bank akan berimbas ke bank lain yang pada gilirannya akan meruntuhkan perbankan nasional secara keseluruhan.

Kejadian ini menunjukkan bahwa hukum perbankan yang ada sekarang masih belum optimal dalam menjaga keamanan bank. Untuk menjaga keamanan bank diperlukan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan bank lebih terbuka (*greater disclosure*) pada masyarakat, khususnya tentang keadaan keuangan dari bank. Pelaporan tentang kondisi keuangan seharusnya tidak semata-mata ditujukan kepada BI sebagaimana diamanatkan dalam pasal 30-35 UU No. 7/1992.

Dalam analisa ekonomi atas hukum perbankan maka peraturan perundang-undangan yang mewajibkan bank untuk lebih terbuka akan lebih menguntungkan daripada merugikan, dunia perbankan secara keseluruhan. Kepercayaan masyarakat terhadap bank dapat dibangun kembali dan dimantapkan dengan adanya keharusan keterbukaan dari bank. Salah satu usulan yang dikemukakan oleh Gunawan dan Indrawati dalam rangka keterbukaan adalah membuat publikasi berkala tentang peringkat perbankan oleh lembaga independen agar masyarakat mengetahui mana bank yang baik dan mana yang buruk.²³

²²Suyatno et.al, mendefinisikan KLBI sebagai "... kredit yang diberikan oleh Bank Sentral kepada bank-bank, baik dalam rangka pemberian kredit oleh bank yang bersangkutan kepada nasabahnya maupun untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat, dan untuk pembiayaan lainnya. Lihat: Thomas Suyatno et.al, *Dasar-Dasar Perkreditan*, edisi ke-4, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 19.

²³Lihat: Anton H. Gunawan dan Sri Mulyani Indrawati. "Krisis Ekonomi Indonesia dan Reformasi (Makro) Ekonomi" (Makalah disampaikan pada Simposium Kepedulian UI terhadap Tatanan Masa Depan Indonesia, 1998), hal. 14.

Disamping itu untuk menjaga keamanan bank diperkenalkan (*introduce*) peraturan perundang-undangan yang mengatur asuransi deposito. Pelajaran yang sangat berharga yang dapat diambil dari pengalaman AS adalah aktivitas perbankan harus disertai dengan asuransi deposito. Di AS pada tahun 1933 dengan diberlakukannya *Banking Act*, dibentuk suatu lembaga yang disebut "*Federal Deposit Insurance Corporation*" (FDIC). Menurut Lash:

"... the creation of the FDIC was one of the most important acts in U.S. banking history, as it has eliminated one of the most serious problems facing not only the banks but also the entire economy, that is, periodic panics and runs on banks..."²⁴

Tanpa asuransi deposito bank berada dalam posisi yang sangat rentan (*vulnerable*).

Seandainya jauh-jauh hari di Indonesia telah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang asuransi deposito, tentunya krisis kepercayaan yang melanda dunia perbankan mungkin tidak akan terjadi.²⁵ Hal ini karena deposan akan tidak terlalu khawatir apabila banknya tiba-tiba dicabut izin usahanya oleh pemerintah.

2. Menciptakan Iklim Kompetisi

Hukum perbankan yang ada sekarang belum optimal dalam menciptakan iklim kompetisi. Salah satu penyebabnya adalah adanya Bank Umum yang didirikan dan dimiliki oleh pemerintah. Bank Umum milik pemerintah ini tentunya tidak dapat disamakan kedudukannya dengan Bank Umum yang dimiliki oleh pemerintah oleh swasta nasional. Kelebihan dari Bank Umum yang dimiliki oleh pemerintah adalah tidak dimungkinkannya bank tersebut pailit ataupun dicabut izin usahanya.²⁶ Sehingga pada waktu terjadi likuidasi

²⁴Idem, *Banking Laws and Regulations: An Economic Perspective*, hal. 13.

²⁵Menurut Bako sebenarnya di Indonesia sudah ada perundang-undangan bagi terbentuknya asuransi deposito, yaitu dengan diterbitkannya PP No. 34/1973 tentang Jaminan Simpanan pada Bank. Namun PP No. 34/1973 tidak dapat berjalan sampai saat ini. Lihat: Ronny Sautama Hotma Bako, *Hubungan Bank dan Nasabah terhadap Produk Tabungan dan Deposito*. (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1995), hal. 54.

²⁶Salah satu contoh adalah apa yang terjadi pada Bank Exim dimana pada bulan Maret terbetik berita bahwa bank tersebut mengalami kerugian yang cukup besar akibat perdagangan valas. Bank Exim kemudian masuk dalam daftar bank yang diawasi oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Namun belakangan Bank Exim keluar dari daftar yang diawasi oleh BPPN karena pemerintah telah menyuntikan dana segar untuk menyelamatkan Bank Exim. Lihat:

atas 16 bank, banyak deposan yang mengalihkan dananya dari Bank Umum swasta nasional ke Bank Umum milik pemerintah.

Namun demikian dengan dikeluarkannya Keppres No. 26/1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.²⁷ Bank Umum yang dimiliki oleh swasta maupun oleh pemerintah mempunyai kedudukan yang sama dimata deposan/nasabah. Keppres tersebut secara tegas menjamin uang nasabah apabila Bank Umum yang dimiliki oleh swasta dicabut izin usahanya.

Hanya saja yang terlupakan dalam pemberian jaminan adalah Bank Perkreditan Rakyat ("BPR"). BPR tidak termasuk dalam program jaminan yang diberikan oleh pemerintah. Ini berakibat tidak adanya iklim kompetisi yang seimbang antara BPR dan Bank Umum. Para deposan banyak yang mengallihkan dananya dari BPR ke Bank Umum semata-mata karena tidak adanya jaminan pemerintah bagi deposan yang menaruh uangnya di BPR. Padahal dalam UU No. 7/1992, BPR pada dasarnya diberi kedudukan yang sama dengan Bank Umum. Hanya saja dalam perkembangannya seolah-olah BPR ditinggalkan.²⁸

Hukum perbankan yang ada saat ini masih menguntungkan terciptanya "anak emas" dan "anak tiri." Padahal peran BPR sangat penting di daerah pedesaan karena mereka merupakan pintu terdepan bagi masyarakat pedesaan untuk menyimpan uang atau memperoleh kredit. Tidak banyak Bank Umum yang memiliki cabang sampai di pelosok-pelosok. Untuk itu sudah selayaknya BPR mendapatkan fasilitas yang sama dengan Bank Umum agar dapat bersaing secara sehat.

3. Pemberian Kredit Untuk Tujuan Khusus

Hukum perbankan yang ada sudah memberikan kemungkinan dalam memberikan kredit untuk tujuan khusus. Dalam pasal 26-28 PP No. 70/1992 tentang Bank Umum²⁹ disebutkan secara tegas pemberian kredit untuk tujuan khusus. Pasal 26, misalnya, menyebutkan bahwa "Bank Umum ... wajib menyalurkan sebagian kreditnya untuk

"Mereka yang Lolos dari Maut", *KONTAN*, 27 April 1998.

²⁷Lembaran Negara RI, Tahun 1998 No. 29.

²⁸Salah satu contohnya adalah BPR tidak pernah menikmati KLB dalam keadaan sulit.

²⁹Lembaran Negara RI, Tahun 1992 No. 117.

pengembangan kegiatan koperasi dan pengusaha golongan ekonomi lemah/pengusaha kecil." Sedangkan Pasal 28 menyebutkan bahwa "Bank Umum yang memberikan kredit dalam valuta asing wajib menyalurkan sebagian kredit valuta asingnya untuk membiayai kegiatan ekspor non-migas."

Namun permasalahan yang muncul adalah hukum perbankan yang ada tidak cukup optimal dalam menyentuh pihak-pihak yang benar-benar membutuhkan kredit sebagai tambahan modal. Kebanyakan dari mereka adalah rakyat kecil yang buta akan pengetahuan tentang perbankan. Bagi mereka meminjam uang di bank terlalu berbelit-belit karena harus menempuh berbagai prosedur. Ditambah lagi, banyaknya persyaratan administratif yang harus dipenuhi, harus tersedianya kekayaan untuk jaminan, jauhnya lokasi bank dengan tempat tinggal mereka dan lain-lain sering menjadi keluhan rakyat kecil dalam mengajukan permohonan kredit. Dalam keadaan demikian rakyat kecil lebih memilih jasa rentenir yang memasang bunga tinggi namun cepat dalam memberikan pinjaman.

Hukum perbankan harus dapat mengatasi kesulitan yang dialami oleh rakyat kecil sehingga amanat yang terdapat dalam UU Perbankan dan berbagai peraturan pelaksanaannya dapat lebih efektif.

4. *Perlindungan terhadap Nasabah*

Sebelum dikeluarkannya Keppres No. 26/1998, perlindungan terhadap nasabah sangat minim sekali dalam hukum perbankan Indonesia. Dalam hal pencabutan izin usaha bank yang diikuti dengan proses likuidasi maka kedudukan nasabah untuk mendapatkan uangnya kembali baru dapat diberikan, dalam jumlah yang ditetapkan oleh tim likuidasi, setelah gaji pegawai yang terutang, pajak yang terutang dan biaya kantor.³⁰ Kenyataan ini lebih diperparah lagi dengan lambatnya proses likuidasi bank. Artinya selain kedudukan yang tidak terlindungi secara memadai, pengambilan uang nasabah umumnya memakan waktu lama.

Dengan dikeluarkannya Keppres No. 26/1998 kedudukan nasabah semakin membaik. Pemerintah, melalui BPPN, akan menalangi terlebih dahulu dana masyarakat yang disimpan di Bank Umum apabila bank tersebut tidak dapat membayar kewajibannya kepada

³⁰Pasal 23 ayat (1) PP No. 68/1996.

deposan.³¹ Namun perlu diketahui bahwa jaminan yang diberikan pemerintah kepada para deposan hanya merupakan "jembatan" sebelum diberlakukannya ketentuan tentang asuransi deposito. Kalau saja sebelum terjadinya krisis kepercayaan terhadap dunia perbankan sudah diberlakukan asuransi deposito ataupun jaminan pemerintah, mungkin perbankan Indonesia tidak terpuruk separah sekarang.

Dengan melakukan analisa ekonomi terhadap peraturan yang melindungi nasabah, peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi nasabah perlu untuk diperhatikan oleh para pembuat peraturan (regulator). Pertimbangannya adalah nasabah merupakan faktor terpenting bagi dunia perbankan dan karenanya perlu untuk dilindungi.

5. Menciptakan Suasana yang Kondusif bagi Pengambilan Kebijakan Moneter

Pada tanggal 21 Januari 1998 yang lalu pemerintah, melalui Keppres No. 23/1998,³² memberikan kewenangan kepada BI di bidang pengendalian moneter. Pemberian kewenangan ini dilakukan karena berdasarkan UU Bank Sentral kewenangan di bidang pengendalian moneter seharusnya berada di tangan Dewan Moneter yang diketuai oleh Menteri Keuangan.³³ Artinya UU Bank Sentral tidak memberikan otonomi kepada BI secara luas dalam menangani masalah moneter. Dalam kesepakatan antara Indonesia dengan IMF tertanggal 15 Januari dalam salah satu butirnya disebutkan perlunya BI diberi otonomi dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter.³⁴ Untuk tujuan memberikan otonomi yang lebih besar bagi BI telah disepakati pada akhir tahun 1998 diajukan rancangan revisi UU Bank

³¹Peraturan pelaksanaan dari Keppres No. 26/1998 tertuang dalam Kepmenkeu No. 26/KMK.017/1998 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Jaminan Pemerintah terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.

³²Lembaran Negara RI, Tahun 1998 No. 26.

³³Pasal 9 UU No. 13/1968.

³⁴Lihat Butir 22 dari Indonesia-Memorandum of Economic and Financial Policies yang menyebutkan, "Bank Indonesia will immediately be given autonomy in formulating and implementing monetary policy. To ensure that the central bank remains accountable, the inflation objective will continue to be decided by the government as a whole, but the policies for achieving this objective, such as change in official rates, will be determined solely by the central bank ..."

Sentral.³⁵

Demikian pula dengan pemberian dan pencabutan izin usaha perbankan, BI tidak memiliki otoritas. Dalam Pasal 16 ayat (1) kewenangan ini diberikan kepada Menteri Keuangan, sedangkan BI berperan hanya memberikan pertimbangan kepada Menteri Keuangan. Adalah suatu hal yang wajar apabila kewenangan untuk memberikan dan mencabut izin usaha perbankan dilakukan oleh BI.

Hukum perbankan yang ada saat ini sebenarnya dapat lebih dioptimalkan untuk menciptakan suasana yang kondusif bagi pengambilan kebijakan moneter. BI sangat diharapkan untuk memiliki otonomi yang lebih luas dan memungkinkan lebih bebas dalam mengambil kebijakan di bidang moneter.

Kesimpulan Awal Atas Hasil Analisa

Dengan melakukan pengamatan secara sekilas, terlihat bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor perbankan masih belum optimal, kalau tidak dapat dikatakan kurang dalam mendukung aktivitas perbankan yang efisien. Hukum perbankan yang ada saat ini masih terlalu banyak membuka celah-celah untuk dimanfaatkan atau disalahgunakan oleh para pemilik bank. Para konglomerat dengan mudah mendirikan bank yang kemudian dijadikan "kasir" dalam grup perusahaan mereka.³⁶ Krisis yang dialami oleh dunia perbankan telah menguak betapa para pemilik bank dan debitur kelas kakap telah memanfaatkan dan berlindung pada hukum perbankan yang sangat lemah.

Dana masyarakat yang dihimpun di bank harus mendapatkan perlindungan yang maksimal, sehingga masyarakat tidak perlu khawatir akan kehilangan uangnya. Terlebih lagi mengingat industri perbankan sangat bertumpu pada kepercayaan masyarakat maka adalah wajar apabila peraturan perundang-undangan di sektor perbankan

³⁵Ibid.

³⁶Hal ini disinyalir oleh Anton dan Indrawati dan karenanya untuk keluar dari krisis ekonomi di Indonesia salah satu hal yang mereka rekomendasikan adalah "... pemisahan kepemilikan antara usaha perbankan dan usaha produksi dan perdagangan, untuk menghindari pengucuran kredit ke dalam grup sendiri yang terlalu besar. Lihat Idem, "Krisis Ekonomi Indonesia dan Reformasi (Makro Ekonomi)", hal. 14-15.

lebih diarahkan untuk memupuk kepercayaan tersebut.

Deregulasi yang dilakukan pada tahun 19870-an hingga pada akhir tahun 1993-an perlu untuk diperketat kembali (re-regulasi). Fokus peraturan perundang-undangan saat ini sudah bukan lagi bagaimana caranya dana masyarakat terhimpun, tetapi harus ditujukan bagaimana tidak terjadi penyalahgunaan. Pada akhirnya apabila peraturan perundang-undangan tidak dapat lagi berfungsi sebagaimana mestinya, kepercayaan masyarakat pada dunia perbankan akan hulang. Pada gilirannya ini akan sangat merugikan perbankan itu sendiri.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa hukum perbankan yang berlaku sekarang ini sangat tidak memadai dalam mengakomodasi perkembangan kegiatan perbankan. Runtuhnya perbankan di Indoensia tidak dapat dilepaskan dari hukum yang mengaturnya:

Penutup

Dalam analisa ekonomi atas hukum perbankan sebagaimana diuraikan di atas jelas situasi dan kondisi menghendaki agar hukum perbankan dilakukan overhaul besar-besaran. Adapun peraturan perundang-undangan yang perlu mendapatkan perbaikan adalah UU Bank Sentral, UU Perbankan dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Tanpa melakukan perbaikan tersebut, perbankan nasional akan terus terpuruk. Pada akhirnya pembangunan nasional yang dilakukan oleh bangsa Indonesia akan terkena imbasnya.

Masalah lain yang perlu dipertimbangkan dalam melakukan perbaikan terhadap UU Bank Sentral maupun perbankan adalah dilakukan sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keppres No. 23/1998 yang memberikan kepada BI kewenangan untuk mengendalikan moneter dapat dipermasalahkan dari sudut hirarki peraturan perundang-undangan. Hal ini karena Keppres No. 23/1998 hendak merubah ketentuan yang terdapat dalam bentuk UU Bank Sentral. Seharusnya Keppres No. 23/1998 sudah langsung tidak berlaku karena secara hirarkis isinya bertentangan dengan UU Bank Sentral. Untuk itu tertib peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan dalam mengeluarkan peraturan baru.