

Likuidasi BDB dan Efektifitas Pengawasan Bank

Oleh: Zulkarnain Sitompul

Drama likuidasi Bank Dagang Bali (BDB) ternyata masih berlanjut. Pengadilan Tata Usaha Negara mengabulkan gugatan pemegang saham BDB dan menangguhkan proses likuidasi BDB. Akibatnya semakin lambatnya proses penyelesaian bank bermasalah. Padahal, kecepatan proses penyelesaian bank bermasalah merupakan salah satu kunci efektifitas pengawasan dan dapat mengurangi biaya yang akan ditanggung pemerintah. Peraturan Pemerintah (PP) No.25 Tahun 1999 menetapkan bank yang sudah tidak dapat diselamatkan dicabut ijin usahanya dan kemudian memerintahkan direksi mengadakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk membentuk Tim Likuidasi dan membubarkan badan hukum bank paling lambat 60 hari sejak pencabutan ijin usaha. Apabila RUPS gagal membentuk Tim Likuidasi dan membubarkan badan hukum atau RUPS tidak dapat diselenggarakan maka BI akan meminta pengadilan mengeluarkan penetapan yang berisi antara lain pembentukan Tim Likuidasi dan pembubaran badan hukum bank. Dalam likuidasi BDB ini pemegang saham tidak bersedia membentuk Tim Likuidasi sehingga pembentukannya dilakukan melalui pengadilan. Pemegang saham masih berupaya mencegah terjadi likuidasi yaitu dengan mengajukan gugatan atas pencabutan ijin usahanya kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Menurut teori, agar dapat berjalan efektif, *rule of law* harus memenuhi tiga unsur yaitu struktur, substansi dan kultur. Lambatnya proses likuidasi ini tidak terlepas dari lemahnya ketentuan likuidasi (substansi) yang saat ini berlaku. Pada hal, tindak tunduknya industri perbankan pada ketentuan kepailitan antara lain dimaksudkan untuk mempercepat proses penyelesaian bank bermasalah. Secara teoritis, terdapat dua mekanisme penyelesaian bank bermasalah yaitu melalui proses kepailitan dan melalui proses likuidasi. Pada awalnya di banyak negara, hukum perbankan tidak mengatur kepailitan bank. Bank bermasalah diselesaikan dengan hukum kepailitan umum. Bank yang ijin usahanya dicabut dilikuidasi berdasarkan ketentuan hukum perusahaan. Kemudian, di negara-negara yang hukum kepailitannya tidak memberikan perlindungan yang cukup bagi nasabah dan kreditur lainnya atau tidak memberikan perlindungan bagi sistem perbankan, prosedur likuidasi khusus diberlakukan bagi bank dan diatur dalam hukum perbankan. Alasannya adalah penerapan hukum kepailitan umum kepada bank bermasalah menimbulkan kesulitan. Pada saat krisis perbankan misalnya, pengadilan akan kewalahan menyelesaikan banyaknya bank bermasalah. Kondisi ini menjadi pembenaran terhadap pengecualian bank dari prosedur kepailitan melalui pengadilan. Oleh karena itu bank-bank bermasalah diselesaikan melalui mekanisme *extra judicial*.

Alasan-alasan lain dikecualikannya bank dari prosedur hukum kepailitan adalah: *Pertama*, prosedur kepailitan melalui pengadilan memakan banyak waktu padahal penyelesaian bank bermasalah membutuhkan waktu cepat khususnya untuk pembayaran nasabah penyimpan. Kecepatan penyelesaian bank bermasalah dibutuhkan untuk membangun kepercayaan masyarakat agar dapat dicegah terjadinya dampak menular terhadap bank lainnya. Pada saat suatu bank bangkrut, sebagian kegiatan usahanya mungkin harus segera dialihkan kepada bank yang sehat dengan maksud agar dampak kebangkrutan bank tersebut dapat diminimalkan. Kebangkrutan suatu bank dapat menimbulkan dampak tidak baik bagi nasabah, sistem pembayaran dan transaksi lainnya. Tindakan yang cepat sangat sulit diperoleh melalui prosedur pengadilan. Tahapan rehabilitasi yang dikenal dalam hukum kepailitan, dalam hukum perbankan dikenal sebagai perintah regulator agar bank melakukan tindakan perbaikan. Tindakan perbaikan dilakukan sebelum bank secara formal dinyatakan bangkrut. Membiarkan bank bermasalah terus beroperasi selama periode rehabilitasi berdasarkan hukum kepailitan yang sering kali lama akan merusak kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan.

Kedua, pencabutan ijin usaha bank dengan cepat dapat membantu menjaga nilai asset bank untuk kepentingan kreditur dan sekaligus dapat menjaga kredibilitas regulator sehingga pada gilirannya mengurangi risiko terjadinya *systemic risk*. Terdapat kaitan yang erat antara pencabutan ijin usaha dan proses likuidasi yang cepat dengan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan. Pencabutan ijin usaha bank dan proses likuidasi yang cepat merupakan bukti ketegasan regulator sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan secara keseluruhan. Sebaliknya membiarkan bank bermasalah terus beroperasi merupakan indikasi lemahnya regulator yang dibaca masyarakat sebagai tanda-tanda lemahnya seluruh sistem perbankan.

Ketiga, kebutuhan akan pembayaran segera terhadap nasabah sulit dilakukan melalui proses kepailitan melalui pengadilan. Tidak dapat dipungkiri, pembayaran nasabah dengan cepat penting untuk mencegah terjadinya *rush*.

Berangkat dari alasan di atas maka dapat dikatakan ketentuan likuidasi bank yang berlaku perlu disempurnakan. Pengaturan mekanisme menyelesaikan bank bermasalah masih jauh dari kecepatan dan terlihat masih belum tegas. Ketentuan yang berlaku menetapkan bahwa setelah BI mencabut ijin usaha bank maka BI meminta pemegang saham untuk mengadakan RUPS untuk membentuk Tim Likuidasi dan membubarkan badan hukum bank. Dalam hal pemegang saham menolak atau RUPS tidak dapat dilaksanakan maka BI akan meminta pengadilan untuk menggantikan tugas RUPS tersebut. Dengan prosedur ini maka proses membentuk Tim Likuidasi membutuhkan waktu panjang. Persoalan menjadi semakin rumit apabila pengadilan juga menolak untuk membentuk Tim Likuidasi setelah BI mencabut ijin usaha bank. Pengaturan mengenai bank bermasalah di Amerika Serikat (AS) dapat dijadikan gagasan dalam menyusun mekanisme likuidasi bank yang efektif. Di AS, pengadilan dalam perkara *FDIC v. Roy* memutuskan bahwa apabila FDIC (berfungsi sebagai Tim Likuidasi) telah mengambil alih bank yang bangkrut maka FDIC dapat bertindak tanpa memperdulikan konsekuensi keuangan yang akan ditanggung oleh pemilik dan atau pengurus bank sebagai akibat dari tindakannya tersebut dan FDIC dapat segera melikuidasi aset bank. Alasan pengadilan adalah: *Pertama*, sebagai TIM likuidasi bank bermasalah, FDIC tidak memiliki kewajiban kepada pemilik dan atau mantan pengurus bank. *Kedua*, FDIC bertindak dalam kapasitasnya sebagai lembaga publik. *Ketiga*, doktrin *sovereign immunity*, pemerintah tidak dapat digugat karena memiliki kekebalan. Pendapat pengadilan ini kemudian

ditetapkan dalam hukum perbankan AS. Dengan mekanisme seperti ini maka likuidasi dapat dilaksanakan dengan cepat. Secara konsep hal ini sejalan dengan kewenangan publik yang dimiliki BI sebagai lembaga pengawas bank. Pencabutan ijin usaha adalah tindakan publik yang dilakukan oleh BI dalam menjalankan tugasnya sebagai pengawas. Menurut teori pengawasan bank mencakup 4 hal yaitu (i) mengatur, (ii) mengaudit, (iii) menjatuhkan sanksi dan (iv) memberi/mencabut ijin usaha. Ketentuan likuidasi yang berlaku saat ini mencampurkan kebijakan publik (mencabut ijin usaha) dan proses perdata (RUPS membentuk Tim Likuidasi). Hal ini tentu saja memperpanjang waktu yang dibutuhkan dalam menyelesaikan bank bermasalah. Kewenangan seperti yang dimiliki oleh FDIC ini, hendaknya juga dimiliki oleh Lembaga Penjamin Simpanan yang akan dibentuk pemerintah. LPS haruslah memiliki kewenangan yang jelas dan tegas sehingga proses penyelesaian bank bermasalah dapat dilaksanakan dengan cepat. Hal ini krusial untuk menjamin agar dana yang dikelola LPS untuk menjamin nasabah tidak terancam. Segera setelah BI menyatakan bahwa suatu bank tidak dapat diselamatkan maka LPS harus segera ditunjuk sebagai kurator (Tim Likuidasi) bank tersebut. Untuk itu kepada LPS perlu diberikan kewenangan dan diberikan perlindungan hukum dalam menjalankan tugasnya. Tentu saja sepanjang tugas tersebut dilaksanakan dengan iktikad baik.

Hal yang tidak kalah pentingnya dalam mengefektifkan pengawasan bank adalah peran pengadilan. Pencabutan ijin usaha dan likuidasi adalah upaya lembaga pengawas untuk memperkuat sistem perbankan. Penundaan likuidasi oleh pengadilan tidak saja memperlemah pengawasan industri perbankan tetapi juga membawa konsekuensi hukum yang luas. Bagaimana dengan penetapan pengadilan yang membentuk Tim Likuidasi BDB dengan tugas menyelesaikan utang piutang dan membubarkan badan hukum bank? Dan seandainya pengadilan membatalkan pencabutan ijin usaha bank tersebut, apakah secara teknis BDB dapat kembali beroperasi, padahal bank tersebut oleh otoritas yang berwenang di bidang itu telah menetapkan bahwa secara financial bank tidak layak beroperasi dan pengurusnya telah melakukan tindakan tercela di bidang perbankan. Pada tahun 1891 Mahkamah Agung AS dalam perkara *Briggs v. Spaulding*, menyatakan "*directors must exercise ordinary care and prudence in the administration of affair of a bank*".

Pengadilan dapat melengkapi kelemahan ketentuan likuidasi yang ada dengan keputusan yang sejalan dengan tujuan pengawasan yaitu menciptakan sistem perbankan yang sehat dan kuat. Suatu negara dapat saja memiliki sistem perbankan yang kuat dengan perekonomian yang lemah. Tetapi, tidak pernah dalam sejarah menunjukkan bahwa suatu negara dengan sistem perbankan yang lemah memiliki perekonomian yang kuat.**

- *Pilars NO.28/Th. VII/12-18 Juli 2004*