

Likuidasi dan Tanggung Jawab Pemilik Bank

by Zulkarnain Sitompul

April 2004 lalu merupakan hari kelabu bagi industri perbankan nasional. Setidaknya ada dua peristiwa penting. Pertama, Bank Indonesia (BI) mencabut ijin usaha PT. Bank Dagang Bali (BDB) dan PT. Bank Asiatic. Kedua, pencabutan ijin usaha 50 bank beku operasi (BBO)/bank beku kegiatan usaha (/BBKU). Sebenarnya jumlah BBO/BBKU adalah 52 bank, namun ada dua bank belum dicabut ijin usahanya karena masih menunggu putusan Mahkamah Agung (MA) berkaitan gugatan pemilik atas perintah beku operasi yang dikeluarkan pemerintah waktu itu.

Ada yang menarik dari kacamata hukum perbankan mengenai penyelesaian bank bermasalah. Mekanisme *exit policy* tidak melalui proses pencabutan ijin usaha terlebih dahulu tetapi diserahkan BI kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) untuk disehatkan. Apabila penyehatan mengalami kegagalan, BPPN membekukan kegiatan usaha bank tersebut, membayar kewajiban bank dan mengambil alih aset bank. Setelah semua hak dan kewajiban diselesaikan barulah dilakukan pencabutan ijin usaha dan likuidasi. Prosedur inilah yang ditempuh lima puluh BBO/BBKU.

Sedangkan mekanisme *exit* yang dilakukan untuk BDB dan Asiatic mengikuti ketentuan likuidasi sesuai Peraturan Pemerintah (PP) No.25 Tahun 1999. Menurut PP ini 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. Tim Likuidasi bertanggung jawab melakukan pengurusan seluruh harta kekayaan bank. Selanjutnya hasil pencairan digunakan membayar kewajiban bank kepada kreditur dengan urutan: gaji pegawai terutang; biaya perkara di pengadilan; biaya lelang yang terutang; pajak terutang berupa pajak bank dan pajak yang dipungut bank dan biaya kantor.

Apabila masih ada dana tersisa barulah dilakukan pembayaran kepada nasabah penyimpan dana. Harus diingat bahwa kreditur pemegang hak gadai dan hak tanggungan memiliki hak didahulukan terhadap harta bank yang dibebani hak gadai atau hak tanggungan. Ketentuan pembayaran kepada kreditur ini untuk sementara tidak diberlakukan karena adanya Keputusan Presiden No.26 Tahun 1998 yang menjamin seluruh kewajiban bank (*blanket guarantee*).

Berdasarkan Keppres ini maka seluruh kreditur bank akan mendapat pembayaran dari pemerintah. Pelaksanaan program penjaminan ini dilakukan BPPN untuk 50 BBO/BBKU dan Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah (UP3) yang menggantikan fungsi penjaminan BPPN untuk BDB dan Asiatic. Dua lembaga ini kemudian menggantikan kedudukan kreditur yang telah menerima pembayaran tersebut.

Artinya BPPN dan UP3 akan menerima hasil penjualan aset dan tagihan piutang bank sepanjang masih tersisa dana dari hasil penjualan aset. Namun, dalam melakukan pembayaran kewajiban BDB dan Asiatic perlu dilakukan dengan ekstra hati-hati mengingat keterkaitan bank dengan keluarga sangat erat. Kondisi ini sangat memungkinkan terjadinya kreditur bank adalah pihak keluarga. Sesuai ketentuan kreditur yang semacam ini tidak dicakup dalam penjaminan pemerintah.

Permasalahan akan muncul bilamana dana yang digunakan untuk membayar kewajiban kepada kreditur lebih besar dari kekayaan bank. Pertanyaannya, apakah pemilik bank bertanggung jawab dan wajib membayar kekurangannya?

Ada dua pendekatan hukum dapat digunakan, pertama, menggunakan hukum perusahaan. Perseroan Terbatas (PT) adalah badan hukum yang memiliki hak dan tanggung jawab terpisah dengan pemegang sahamnya. Sebagai badan hukum PT memiliki utang dan kewajiban lainnya atas namanya sendiri. Artinya utang dan kewajiban tersebut bukan tanggung jawab pemegang saham.

Demikian pula sebaliknya perseroan tidak bertanggung jawab terhadap utang dan kewajiban para pemegang sahamnya. Akan tetapi ketentuan ini dapat dikecualikan apabila terdapat kondisi yang dalam hukum perusahaan disebut *pierce the corporate veil*. Kondisi tersebut secara teoretis adalah *pertama*, terjadi penipuan (*fraud*) atau ketidakadilan (*unfairness*) bagi pihak ketiga (misalnya kreditur) dalam pengurusan perseroan. *Kedua*, pemegang saham tidak memperlakukan perseroan sebagai badan yang terpisah akan tetapi menggunakannya untuk kepentingan pribadi. *Ketiga*, perseroan kekurangan modal. *Keempat*, kondisi lainnya yang dapat menciptakan ketidakadilan (*fairness*) apabila perseroan tetap diakui sebagai badan hukum. *Piercing the corporate veil* dapat pula dinyatakan telah terjadi apabila diperlukan untuk mencegah terjadinya penipuan atau untuk menciptakan keseimbangan (*equity*).

Sementara itu teori hukum perusahaan mengajarkan bahwa PT harus dikelola sesuai dengan ketentuan dalam anggaran dasar perseroan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Anggaran dasar adalah kontrak antara pendiri perseroan dengan pemerintah. Terkait erat dan masalah tujuan adalah masalah kewenangan. Direksi wajib menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk mencapai tujuan tersebut. Direksi memiliki *reasonable discretion* yang harus dijalankan dengan iktikad baik untuk mencapai tujuan perusahaan. Kewenangan tersebut tidak dapat diganggu kecuali mereka bersalah karena melakukan penipuan (*fraud*) dan *misappropriation*. Jika Direksi melakukan kegiatan tidak sesuai dengan tujuan atau kewenangnya maka secara hukum direksi telah melakukan *ultra vires* (diluar kewenangan). Konsekwensinya membayar ganti rugi dan ancaman pidana serta keterkaitannya dengan keabsahan perjanjian.

Kedua, menggunakan hukum perbankan yang secara tegas mengatur pemilik bank bertanggung jawab penuh atas kewajiban bank apabila mereka ikut menyebabkan terjadinya kebangkrutan.

Bahkan Undang-undang Perbankan mengancam pemegang saham dengan pidana penjara minimal 7 tahun ditambah denda paling sedikit 10 milyar, apabila pemegang saham menyuruh dewan komisaris, direksi atau pegawai bank lainnya untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan bank tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap hukum perbankan. Ancaman pidana yang sama juga berlaku bagi komisaris, direksi, pegawai bank dan pihak terafiliasi dengan bank.

Berdasarkan fakta-fakta yang diberikan BI dalam keterangan pers terindikasi bahwa kedua bank tidak mentaati rambu-rambu hukum yang telah ditetapkan. Dikatakan misalnya bank melakukan pelanggaran batas maksimum pemberian kredit dan melakukan transaksi fiktif.

Dengan kondisi seperti itu dan ketentuan hukum perusahaan dan perbankan sebagaimana dikemukakan di atas konsekwensi hukumnya jelas. *Pertama*, bahwa terbatasnya tanggung jawab pemegang saham telah hilang sehingga mereka bertanggung jawab secara pribadi. Harta kekayaan milik mereka harus diambil untuk membayar seluruh kewajiban bank. *Kedua*, komisaris, direksi atau pejabat eksekutif lainnya yang bukan pemegang saham juga bertanggung jawab secara pribadi karena tidak mengurus bank sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Harta benda mereka juga dapat diambil untuk membayar kewajiban bank. Sedangkan ancaman pidana juga perlu diterapkan.

BI dan BPPN tentunya mengetahui persis perbuatan yang dilakukan komisaris, direksi dan pejabat eksekutif serta pemegang saham bank. Ancaman pidana ini perlu diterapkan satu dan lain untuk memberikan rasa jera kepada pelaku dan penting untuk peringatan kepada pemilik dan pengurus bank lainnya.

Secara lebih makro, DPR perlu segera membahas RUU Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) telah diajukan pemerintah. Pendirian lembaga ini mendesak dilakukan agar setiap kali terjadi likuidasi bank, pemerintah tidak perlu selalu menjadi sinterklas, membayari seluruh kewajiban bankir busuk.

Apalagi, mempertahankan lebih lama program penjaminan yang berlaku saat ini (*blanket guarantee*) dapat meningkatkan moral hazard (*aji mumpung*) pemilik dan pengurus bank. Keberadaan LPS juga akan memudahkan regulator mengambil tindakan tegas terhadap bank bermasalah karena dampak tindakan tegas tersebut bagi masyarakat luas terutama masyarakat kecil dapat diminimalkan.**

• *Pilars No.19/Th. VII/10-16 Mei 2004*