

KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG BLBI: MASALAH DAN UPAYA PENYELESAIANNYA¹

Rusli Simanjuntak
Bank Indonesia

PENDAHULUAN

Krisis perekonomian di Indonesia merupakan dampak dari krisis serupa yang melanda Asia. Krisis yang mencapai puncaknya pada tahun 1997 hingga tahun 1998 itu diawali oleh krisis nilai tukar pada pertengahan tahun 1997 yang diikuti dengan pengetatan likuiditas oleh Pemerintah dan timbulnya krisis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional. Kondisi ini diperparah oleh banyaknya utang swasta yang jatuh tempo dan semakin tingginya risiko investasi di mata investor asing yang mengakibatkan meningkatnya arus modal keluar Indonesia.

Krisis perekonomian yang mendorong semakin rentannya kondisi perbankan nasional itu menyebabkan beberapa bank mengalami kesulitan likuiditas (*li-*

quidity mismatch) yang sangat berat. Akibatnya, banyak bank tidak dapat memenuhi persyaratan Giro Wajib Minimum (GWM), bahkan sejumlah bank tidak dapat menyediakan sejumlah dana untuk memenuhi kewajibannya kepada nasabah. Untuk menyelamatkan sektor perbankan dan perekonomian secara keseluruhan, Pemerintah menempuh kebijaksanaan pemberian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia.

Dalam perkembangannya penyaluran BLBI itu menjadi sorotan masyarakat karena menyangkut nilainya yang besar serta banyaknya kontroversi yang melingkupi kebijakan dimaksud. Oleh karena itu, agar masyarakat dapat memahami duduk persoalan yang sebenarnya, diperlukan penjelasan yang menyeluruh dan berimbang mengenai masalah tersebut baik dari segi kronologi krisis, kebijakan penyaluran BLBI, pendapat DPR RI, pandangan Bank Indonesia atas hasil audit investigasi BPK RI dan penyelesaian akhir BLBI.

¹Tulisan ini pernah disampaikan dalam Seminar "BLBI: Suatu Upaya Penyelamatan Sistem Keuangan dan Perekonomian", di Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, tanggal 19 Maret 2002.

KONDISI MAKRO YANG MELATARBELAKANGI KEBIJAKAN BLBI

Merosotnya nilai tukar Rupiah memberikan dampak yang sangat besar bagi sektor perbankan. Kondisi tersebut telah memperburuk likuiditas bank karena kewajiban dalam valuta asing bank meningkat tajam. Sementara itu, di sisi lain, tingginya suku bunga menyebabkan debitur mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya kepada perbankan. Situasi ini diperberat oleh buruknya kondisi internal sektor perbankan, terutama sebagai dampak dari manajemen bank yang kurang terkelola secara berhati-hati dan konsentrasi kredit pada suatu sektor atau kelompok usaha tertentu saja.

Pengetatan likuiditas yang dilakukan Pemerintah untuk mengatasi depresiasi Rupiah juga memberikan dampak yang kurang diharapkan bagi perbankan dan sektor riil. Terlebih lagi, rekomendasi IMF dalam *Letter of Intent (LoI)* pada tanggal 31 Oktober 1997 agar Pemerintah melakukan penutupan 16 bank pada tanggal 1 November 1997, yang dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan terhadap bank, ternyata mengakibatkan keadaan yang sebaliknya. Kepercayaan masyarakat pada bank-bank nasional runtuh. Kekhawatiran akan

terjadinya pencabutan ijin usaha berikutnya dan tidak adanya program penjaminan simpanan telah menyebabkan kepanikan masyarakat atas keamanan dananya di perbankan. Hal ini mendorong masyarakat melakukan penarikan simpanan dari perbankan secara besar-besaran dan perpindahan simpanan dari satu bank yang dipandang kurang sehat ke bank lain yang dianggap lebih sehat. Sebagai gambaran, uang kartal yang dipegang masyarakat melonjak tajam dari Rp 24,9 triliun pada akhir Oktober 1997 menjadi Rp 37,5 triliun pada akhir Januari 1998, dan jumlah ini terus meningkat hingga mencapai puncaknya pada bulan Juli 1998 yang mencapai Rp 43,4 triliun.

Kepanikan masyarakat tersebut menyebabkan tekanan yang berat terhadap posisi likuiditas perbankan. Beberapa bank yang sebelumnya tergolong sehat dan merupakan pemasok dana juga terkena imbas sehingga berubah posisinya menjadi peminjam dana di pasar uang antar bank. Akibatnya, hampir seluruh bank umum nasional menghadapi kesulitan likuiditas dalam jumlah besar sehingga menyebabkan sebagian besar bank melanggar ketentuan Giro Wajib Minimum dan mengalami saldo negatif atas rekening gironya di BI. Untuk mengatasi kesulitan itu, dana antar bank menawarkan bunga yang

sangat tinggi antara 40% - 100% per tahun. Bahkan di level ini pun tidak jarang sangat sulit untuk memperoleh dana yang cukup.

Untuk segera memulihkan kepercayaan terhadap perbankan, pada akhir Januari 1998, Pemerintah mengambil kebijakan memberikan jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank umum kepada deposan dan kreditur dalam dan luar negeri (*blanket guarantee*) dan pembentukan BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional) untuk melakukan langkah penyehatan bank-bank yang bermasalah. Namun, kedua kebijakan pemerintah tersebut belum memadai. Krisis perbankan belum mereda, bahkan telah meluas dan mengarah pada lumpuhnya sistem perbankan nasional. Fenomena kesulitan likuiditas yang menyebabkan pelanggaran GWM dan bahkan saldo negatif pada rekening giro di BI itu semakin meluas di kalangan perbankan.

Dalam keadaan kesulitan likuiditas bank-bank yang bersifat sistemik ini Pemerintah dihadapkan pada 2 (dua) pilihan kebijakan, yaitu membiarkan bank-bank dikenakan sanksi stop kliring sehingga berguguran secara massal dan dalam tempo singkat; atau melakukan tindakan penyelamatan. Kebijakan yang dipilih sesuai kesepakatan Pemerintah dan IMF adalah

melakukan penyelamatan karena dalam suasana krisis multi dimensi seperti itu kebijakan untuk menutup bank bukanlah pilihan yang realistis.

Berdasarkan data Bank Indonesia, pangsa bank-bank yang seharusnya dikenakan sanksi stop kliring mencapai 55,2% dari total seluruh industri perbankan. *Exposure* kewajiban bank yang harus dibayar mencapai sekitar Rp 293,1 triliun atau Rp 395 triliun (termasuk BEII, BCA dan BPD) dengan jumlah rekening dan kantor masing-masing mencapai 12,6 juta dan 2220 kantor. Efek domino yang dapat terjadi adalah apabila bank-bank itu di-stop kliring, tagihan antar bank sekitar Rp 29,4 triliun tidak akan terbayar, yang pada gilirannya akan menimbulkan dampak negatif bagi bank-bank pemilik tagihan.

Di sektor riil, stop kliring itu akan memutuskan sebagian besar sistem pembayaran sehingga lalu lintas perdagangan akan terhenti. Sementara itu, biaya yang harus dibayar apabila opsi penutupan bank diperkirakan mencapai Rp 395,0 trilyun dan belum memperhitungkan ongkos gejolak sosial yang timbul sebagai akibat kepanikan masyarakat. Dalam kaitan ini, situasi yang dihadapi bank-bank pada waktu itu adalah *illiquid*, bukan *insolvent* sehingga mencerminkan bahwa dalam kondisi *rush*, bank

yang sehat pun tidak akan mampu mengatasi kesulitan likuiditas tanpa bantuan Pemerintah.

Statistik berikut menjelaskan lebih lanjut besarnya dana pihak

ketiga perbankan sehingga sistem perbankan perlu dipertahankan melalui BLBI.

Berdasarkan data tersebut, dapat disimpulkan apabila tidak

| | Desember 1997 | Desember 1998 |
|-------------------------------------|------------------|------------------|
| a. Total perbankan tanpa bank asing | Rp 376,8 triliun | Rp 384,5 triliun |
| b. Utang luar negeri (valas) | Rp 77,6 triliun | Rp 95,7 triliun |
| Dana pihak ketiga dan utang LN | Rp 454,4 triliun | Rp 680,2 triliun |
| Jumlah penyaluran BLBI | Rp 48,8 triliun | Rp 147,7 triliun |

*Posisi BLBI pada Desember 1998 mencapai Rp 147,7 triliun. Pada saat dilakukan kesepakatan bersama antara Menteri Keuangan dan Gubernur BI pada 6 Februari 1999, posisi BLBI direvisi menjadi Rp 144,54 triliun.

diberikan bantuan kepada perbankan, maka akan terjadi risiko sistemik sebesar Rp.454,4 triliun (Desember 1997) atau Rp.680,2 triliun (Desember 1998), jauh lebih besar dari jumlah BLBI yaitu Rp 48,8 triliun (Desember 1997) atau Rp. 147,7 triliun (Desember 1998).

Sementara itu, utang luar negeri perbankan yang berbentuk valas juga menimbulkan tekanan tersendiri. Kepercayaan bank-bank di luar negeri kepada bank-bank di dalam negeri (dalam rangka perdagangan) berkurang karena dengan depresiasi Rupiah menyebabkan timbulnya tunggakan pembayaran hutang luar negeri dan dalam rangka perdagangan luar negeri sebesar Rp 77,6 triliun (Desember 1997) atau Rp 95,7 triliun (Desember 1998). Akibatnya credit line kepada bank-bank di dalam

negeri dihentikan dan tidak lagi menerima L/C yang dikeluarkan oleh bank-bank di Indonesia. Impor terancam terutama untuk barang-barang yang sangat penting seperti obat-obatan dan beras serta untuk bahan baku ekspor.

Sebagai jalan keluar, Pemerintah melalui *Frankfurt Agreement* melakukan kesepakatan dengan kreditur luar negeri agar mereka bersedia membuka kembali *credit line* tersebut serta kesediaan merestrukturisasi utang luar negeri bank. Untuk itu, kreditur mensyaratkan agar Pemerintah dapat menyelesaikan tunggakan *trade finance* dan utang luar negeri perbankan. Komitmen atau kesepakatan itu dilakukan Pemerintah, namun mengingat keterbatasan dana yang dimiliki Pemerintah, maka BI diminta melakukan pembayaran

sehingga menimbulkan dana talangan BI (BLBI) dalam rangka kewajiban pembayaran tunggakan *trade finance* dan utang luar negeri bank.

KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG BLBI

Dalam kondisi perekonomian yang mengalami krisis sangat berat, Pemerintah menetapkan untuk menyalurkan BLBI guna menyelamatkan perbankan. Istilah BLBI sendiri mulai diintrodusir sejak tanggal 15 Januari 1998 sebagaimana ditegaskan oleh Pemerintah dalam *Letter of Intent* kepada *International Monetary Fund* (IMF), yang antara lain menyatakan mengenai pentingnya penyediaan bantuan likuiditas (*liquidity support*) Bank Indonesia kepada perbankan sebagai salah satu upaya untuk mempertahankan kelangsungan sistem perbankan.

Dari sisi yuridis, penyaluran BLBI itu sesungguhnya bukan merupakan kebijakan baru dan secara mendadak diciptakan. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang berlaku pada waktu itu, Bank Indonesia melaksanakan tugas pengawasan dan pembinaan bank guna menciptakan sistem perbankan yang sehat. Tugas pengawasan dan pembinaan tersebut sangat penting mengingat dalam menjalankan

fungsi intermediasi, bank memiliki risiko kesulitan likuiditas karena adanya ketidaksesuaian (*mismatch*) dalam pengelolaan dana. Apabila bank mengalami hal ini dan tidak berhasil menyelesaikannya sendiri melalui pinjaman Pasar Uang Antar Bank (PUAB), maka Bank Indonesia sebagai *lender of last resort* menyediakan bantuan likuiditas sehingga bank tetap dapat melayani nasabahnya.

Bantuan likuiditas kepada perbankan, dengan demikian, merupakan bantuan yang disediakan oleh Bank Indonesia sebagai *lender of last resort* kepada bank-bank sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Pasal 32 ayat (3) dan Penjelasan Umum Angka III huruf b Undang-undang Nornor 13 Tahun 1968. Selain sebagai pelaksanaan fungsi *lender of the resort*, penyediaan BLBI juga dimaksudkan sebagai dana talangan kepada Pemerintah dalam rangka penjaminan Pemerintah atas pembayaran dana pihak ketiga dan kewajiban bank lainnya sesuai Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1998, Keputusan Presiden Nomor 120 Tahun 1998, Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 dan Keputusan Presiden Nomor 193 Tahun 1998.

Dalam sistem perbankan di Indonesia, semua bank umum di Indonesia diwajibkan untuk memiliki rekening giro di Bank Indonesia,

baik untuk memenuhi ketentuan Giro Wajib Minimum, maupun untuk memenuhi kewajibannya dalam kliring. Dalam hal dana yang ada di rekening giro bank yang bersangkutan tidak cukup untuk memenuhi kewajibannya, maka rekening giro bank yang bersangkutan akan mengalami saldo negatif (*overdraft*) yang baru diketahui pada saat perhitungan kliring selesai dilakukan. Apabila dalam jangka waktu yang telah ditetapkan bank tidak berhasil menyelesaikannya sendiri, maka sesuai ketentuan dalam Undang-undang yang berlaku saat itu, Bank Indonesia menyediakan bantuan likuiditas untuk melaksanakan fungsi bank sentral sebagai *lender of last resort*.

Penyediaan bantuan kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas tersebut sebenarnya telah dilakukan oleh Bank Indonesia jauh sebelum terjadinya krisis, yang dari waktu ke waktu disediakan dalam berbagai bentuk, dengan tata cara dan persyaratan yang selalu disesuaikan. Dalam masa krisis, pelaksanaan fungsi *lender of last resort* Bank Indonesia juga sejalan dengan kebijakan dan instruksi Pemerintah khususnya keputusan Pemerintah tanggal 3 September 1997 untuk menjalankan paket Program Reformasi Ekonomi.

Program yang didasarkan pada 10 langkah untuk meningkatkan

ketahanan ekonomi nasional itu diarahkan pada empat bidang utama, yaitu (i) kebijakan moneter (termasuk nilai tukar) yang berhati-hati; (ii) penyehatan sektor keuangan; (iii) pengetatan dan disiplin kebijakan fiskal yang menghimpun surplus; dan (iv) penyesuaian struktural dalam sektor riil. Selain itu, Presiden juga menugaskan Gubernur Bank Indonesia dan Menteri Keuangan untuk melakukan upaya peningkatan kesehatan sistem keuangan terutama perbankan dengan antara lain mengambil langkah-langkah sebagai berikut:

1. Bank-bank nasional yang sehat namun mengalami kesulitan likuiditas untuk sementara akan dibantu.
2. Bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat diupayakan penggabungan atau akuisisi dengan bank-bank lain yang sehat. Jika upaya itu tidak berhasil, akan dilikuidasi sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dengan menganalkan semaksimal mungkin kepentingan para deposan, terutama deposan kecil.

Sebagai implementasi kebijakan Pemerintah tersebut dan sejalan dengan arahan Presiden untuk tidak melikuidasi bank sebelum penye-

lenggaraan Pemilihan Umum bulan Mei 1997 dan Sidang Umum MPR maka Bank Indonesia untuk sementara membantu bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas, bahkan mengalami saldo debet, dengan mengizinkan tetap beroperasinya bank-bank yang bersaldo debet tersebut. Sehubungan dengan hal itu, Bank Indonesia menetapkan kebijakan berupa pemberian dispensasi kepada bank-bank untuk tetap dapat ikut serta dalam kliring meskipun bersaldo debet, sampai dengan gejolak pasar uang mereda. Hal tersebut ditegaskan dalam rapat Direksi Bank Indonesia tanggal 15 Agustus 1997.

Namun dengan semakin memburuknya kondisi perbankan nasional dan untuk mencegah semakin beratnya risiko yang dipikul masyarakat, maka pada tanggal 1 November 1997 Pemerintah memutuskan untuk melikuidasi 16 bank yang *insolvent*. Likuidasi 16 bank tersebut merupakan salah satu hasil evaluasi dan rekomendasi *International Monetary Fund* (IMF) yang dituangkan dalam *Letter of Intent* (LoI) pada tanggal 31 Oktober 1997 sebagai awal dari pelaksanaan program reformasi ekonomi yang dituangkan dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* yang ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dan IMF pada awal November 1997, serta mendapat dukungan

teknis dan keuangan dari Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia dan negara-negara sahabat.

Selanjutnya untuk mencegah terjadinya pembengkakan saldo debet, pada akhir Desember 1997 Menteri Sekretaris Negara melalui surat Nomor R-183/M.Sesneg/12/1997 tanggal 27 Desember 1997, meminta kepada Bank Indonesia agar mengganti saldo debet bank yang mempunyai harapan sehat dengan Surat Berharga Pasar Uang Khusus (SBPUK). Kebijakan ini ditempuh setelah memperoleh persetujuan Presiden dan mempunyai tujuan agar pada akhir tahun 1997 tidak ada lagi bank yang terpaksa ditutup dan dinyatakan bangkrut. Fasilitas SBPUK yang diberikan Bank Indonesia kepada bank hanya diberikan satu kali dan merupakan pengalihan dari Fasdis I Repo, Fasdis II dan Saldo Giro Negatif Prosedur pengalihan ke dalam SBPUK harus memenuhi berbagai persyaratan dengan diikuti penandatanganan Perjanjian Kredit berupa Akta Jual Beli Promes Nasabah yang dibuat secara notariil. Jaminan tambahan yang diserahkan bank kepada Bank Indonesia dalam rangka prinsip kehati-hatian, berupa aktiva tetap milik bank atau penjamin lainnya dan saham baik atas saham-saham bank atau saham penyertaan, *Personal Guarantee* (PG) dan atau *Corporate Guarantee* (CG)

yang masing-masing diikat secara notariil.

Upaya Pemerintah untuk menyelamatkan perbankan tersebut juga diikuti dengan program stabilisasi dan reformasi ekonomi yang lebih menyeluruh yang juga menyangkut kebijakan restrukturisasi sektor keuangan dan restrukturisasi sektor riil. Kebijakan-kebijakan tersebut dituangkan dalam *Letter of Intent* tanggal 15 Januari 1998 yang merupakan komitmen resmi Pemerintah. Dalam melaksanakan program tersebut Pemerintah senantiasa berkonsultasi dengan pihak IMF untuk mengkaji efektifitas pelaksanaan program dan mempersiapkan langkah-langkah berikutnya.

Dari hasil kajian yang cukup mendalam diperoleh suatu rekomendasi bahwa diperlukan kebijakan penjaminan oleh pemerintah sebagai cara terbaik untuk memperbaiki kondisi perbankan sambil memulihkan kembali kepercayaan masyarakat nasional maupun internasional. Untuk memulihkan kepercayaan masyarakat tersebut, Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998 tentang Penjaminan Pembayaran Kewajiban Bank Umum dan Keputusan Presiden Nomor 193 Tahun 1998 tanggal 13 November 1998 mengenai Program Penjaminan BPR. Dalam program ini, pada

saat itu Pemerintah belum dapat menyediakan dana untuk membayar kewajiban bank dalam rangka program penjaminan, kemudian Bank Indonesia dalam program penjaminan ini bertindak sebagai penyedia dana talangan yang bersifat sementara karena pada akhirnya akan diambil alih oleh Pemerintah.

Program penjaminan tersebut ternyata belum sepenuhnya dapat memulihkan kepercayaan masyarakat internasional, terbukti dengan adanya embargo perbankan luar negeri terhadap perbankan Indonesia. Embargo tersebut berupa tidak adanya bank luar negeri yang bersedia mengkonfirmasi L/C yang dikeluarkan oleh perbankan Indonesia. Untuk mengatasi masalah ini, Delegasi Indonesia melakukan serangkaian negosiasi dengan pihak perbankan internasional yang tergabung dalam *Steering Committee*. Serangkaian pertemuan dimaksud antara lain menghasilkan *Frankfurt Agreement* yang mengharuskan perbankan Indonesia menyelesaikan seluruh tunggakan *trade finance* sampai dengan tanggal 30 Juni 1998. Apabila perbankan Indonesia tidak dapat menyelesaikan tunggakan tersebut maka Bank Indonesia untuk dan atas nama Pemerintah Indonesia harus menyelesaikan pembayaran tunggakan tersebut. Dalam hal ini Bank Indonesia menyediakan dana talangan yang

merupakan salah satu bentuk BLBI. Dalam melaksanakan komitmen tersebut, Bank Indonesia tetap mengutamakan prinsip kehati-hatian, yaitu dengan meminta persetujuan terlebih dahulu kepada Menteri Keuangan agar memberikan jaminan atas pengembalian dana talangan dimaksud.

Dalam pelaksanaannya, BLBI yang disalurkan telah mencapai Rp 144,54 triliun dan dapat dikategorikan dalam beberapa kebijakan. *Pertama*, BLBI yang ditujukan untuk mengatasi kesulitan likuiditas bank yaitu saldo debit, SBPUK dan fasilitas diskonto (Rp 129,40 triliun). *Kedua*, dalam rangka pembayaran seluruh sisa dana masyarakat pada 16 Bank Dalam Likuidasi dan Bank Beku Operasi (Rp 6,015 triliun). *Ketiga*, BLBI berupa dana talangan untuk pembayaran tunggakan *trade finance* kepada kreditur luar negeri (Rp 9,13 triliun).

Untuk katekon pertama, dilakukan berdasarkan kebijakan Pemerintah tidak memberlakukan stop kliring, sedangkan kategori kedua dan ketiga, berdasarkan kebijakan penjaminan Pemerintah baik dalam *blanket guarantee* (Keppres No. 26 tahun 1998) maupun penjaminan luar negeri (Keppres No. 120 tahun 1998). Dengan demikian, BLBI yang telah disalurkan itu sesungguhnya berada

dalam koridor kebijakan dan ketentuan Pemerintah pada waktu itu.

UPAYA PENYELESAIAN BLBI Surat Persetujuan Bersama Gubernur BI dan Menkeu

Upaya untuk menyelesaikan BLBI diawali dengan penandatanganan Surat Persetujuan Bersama tanggal 6 Februari 1999 antara Gubernur Bank Indonesia dengan Menteri Keuangan Republik Indonesia. Dalam persetujuan bersama ini disepakati hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah c.q BPPN mengambil alih hak tagih (*cessie*) terhadap Bank Umum penerima BLBI dari Bank Indonesia yang penyalurannya telah dicatat dalam pembukuan Bank Indonesia.
2. Pembuatan persetujuan *cessie* tersebut akan dilakukan terhadap masing-masing Bank Umum penerima BLBI.
3. Atas pengambilalihan hak tagih dimaksud akan dilakukan verifikasi yang disepakati oleh kedua pihak.
4. Pelaksanaan pembayaran BLBI selebihnya (posisi setelah tanggal 29 Januari 1999), akan dilakukan kemudian pada waktu yang dianggap tepat oleh kedua pihak.

Selanjutnya, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1998, Pemerintah telah menerbitkan beberapa Surat Utang Pemerintah berkaitan dengan jumlah BLBI yang dialihkan. Pengalihan hak tagih terhadap Bank Umum penerima BLBI dilakukan dari Bank Indonesia kepada Pemerintah c.q BPPN secara *cessie* di hadapan notaris pada tanggal 22 Februari 1999. Dalam pengalihan hak tagih (*cessie*) ini, antara lain diatur hal-hal sebagai berikut:

1. Bank Indonesia telah menyediakan fasilitas BLBI kepada Bank Umum penerima BLBI.
2. Atas fasilitas BLBI, Bank memiliki kewajiban untuk melakukan pembayaran kembali kepada Bank Indonesia. Namun apabila Bank belum melunasi kewajiban pembayaran tersebut, maka Bank Indonesia masih mempunyai hak tagih atas fasilitas BLBI terhadap Bank.
3. Bank Indonesia bermaksud untuk menyerahkan dan mengalihkan (*cessie*) kepada Pemerintah c.q BPPN atas hak tagih beserta seluruh jaminan yang ada pada posisi tanggal 29 Januari 1999.
4. Dengan adanya pengalihan secara *cessie* dimaksud, maka seluruh hak tagih Bank Indonesia terhadap BLBI yang

dialihkan menjadi hak Pemerintah c.q BPPN.

5. Baik terhadap nilai maupun dokumen BLBI yang dialihkan akan dilakukan verifikasi sesuai Surat Persetujuan Bersama tanggal 6 Februari 1999 antara Gubernur Bank Indonesia dengan Pemerintah c.q BPPN.

Setelah terjadi Pengalihan Hak Tagih dari Bank Indonesia kepada pemerintah c.q BPPN, BPPN menggunakan skim penyelesaian di luar pengadilan yang berlaku untuk pengikatan jaminan dari pemilik bank dalam mengembalikan kerugian negara sebagai akibat ketidakmampuan bank dalam mengembalikan dana BLBI yang telah dipergunakan oleh bank-bank penerima dana BLBI. Skim penyelesaian ini dikenal dengan *M SAA* atau *Master of Settlement and Acquisition Agreement* dan *MRA* atau *Master of Refinancing Agreement*, yaitu suatu perjanjian pengembalian dana BLBI sampai dengan jaminan pribadi.

Pandangan DPR Mengenai BLBI

Panitia Kerja (Panja) BLBI Komisi IX DPR dalam laporannya tanggal 6 Maret 2000 (sebelum dilakukannya audit investigasi) memberikan pernyataan politik bahwa BLBI merupakan kebijakan Pemerintah dan menjadi tanggung

jawab Pemerintah. Bahkan dari tanggung jawab finansial, Pemerintah bertanggung jawab dari kemungkinan terjadinya likuidasi, karena *equity* Bank Indonesia merupakan kekayaan negara. Dalam aspek hukum, DPR merekomendasikan agar Jaksa Agung, Kepala Kepolisian, Mahkamah Agung, Menteri Kehakimian dan HAM (d.h. Menteri Hukum dan Perundang-undangan) secepatnya merumuskan formulasi kebijaksanaan hukum secara jelas dan transparan mengenai arah kebijaksanaan penyelesaian BLBI termasuk pelanggaran BMPK. Pimpinan DPR juga menjanjikan untuk menjembatani perbedaan pendapat antara Bank Indonesia dengan Menteri Keuangan mengenai status BLBI dalam neraca Bank Indonesia.

Sedangkan untuk menindaklanjuti temuan BPK menyangkut masalah BLBI, Panja BLBI tersebut mencari masukan dari berbagai pihak untuk memperoleh gambaran yang transparan, jelas dan utuh tentang kebijakan pelaksanaan pemberian BLBI yang dapat mencerminkan akuntabilitas bank sentral sebagai *lender of last resort* sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan memperhatikan kondisi krisis pada waktu "pemberian" BLBI.

Berdasarkan data yang diperoleh, Panja BLBI dalam reko-

mendasinya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, kedudukan Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota kabinet dan anggota Dewan Moneter membawa konsekuensi tanggung jawab di bidang *policy* maupun *financial*. Aspek tanggung jawab Bank Indonesia di bidang *financial* ini dapat dipisahkan dari pemerintah, namun dari segi *policy* merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Oleh karena itu kebijakan BLBI merupakan kebijakan dan tanggung jawab Pemerintah sedangkan secara *financial* merupakan tanggung jawab Bank Indonesia.
2. Dengan adanya dugaan penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan BLBI, maka perlu dilakukan pemeriksaan khusus oleh BPK terhadap Bank Indonesia dan bank-bank penerima BLBI.
3. Walaupun penegakan supremasi hukum harus dilakukan, namun pengamanan dan pengembalian kekayaan negara yang sangat besar dan tidak dapat ditempuh melalui jalur hukum memerlukan adanya politik hukum yang tegas dan

mengarah pada penyelesaian BLBI dan pelanggaran BMPK pada BBO, BTO, BBKU dan BDL termasuk penyelesaian kredit macet perbankan.

4. Dalam hal hasil pemeriksaan terhadap Bank Indonesia dan bank-bank penerima BLBI ditemukan adanya pelanggaran yang dapat dijadikan bukti awal dari suatu tindak pidana yang merugikan keuangan negara maka Kejaksaan Agung harus segera menindaklanjuti dan apabila terbukti maka kepada pelaku dijatuhi hukuman sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

Sebagai terobosan agar penyelesaian masalah BLBI tidak berlarut-larut, DPR Komisi IX dalam rapat antara Depkeu, Bank Indonesia dan BPPN pada tanggal 10 Oktober 2000 menetapkan bahwa masalah tersebut harus dapat diselesaikan dalam jangka waktu satu bulan terhitung mulai tanggal dimaksud. Untuk itu, Pemerintah dan Bank Indonesia membentuk Tim BLBI guna melaksanakan keputusan DPR RI. Setelah melakukan beberapa kali pembahasan, pada tanggal 16 November 2000 Pemerintah dan Bank Indonesia mencapai kesepakatan mengenai penyelesaian BLBI sebagaimana tertuang dalam pokok-pokok kesepakatan antara lain sebagai berikut:

1. BLBI adalah kebijakan Pemerintah yang dirumuskan Pemerintah bersama-sama dengan BI dalam masa krisis dalam upaya menyelamatkan sistem moneter dan perbankan serta perekonomian secara keseluruhan.
2. Pembagian beban atas penyelesaian BLBI dilakukan dengan mempertimbangkan asas-asas: sedapat mungkin mengurangi beban APBN; mengupayakan *asset recovery* semaksimal mungkin oleh BPPN; beban dan tanggung jawab Bank Indonesia disesuaikan dengan kemampuan Bank Indonesia.
3. Dengan memperhitungkan kemampuan keuangan Bank Indonesia, maka beban BI adalah sebesar Rp 24 triliun. Dengan demikian Pemerintah tidak perlu melakukan penambahan modal terhadap Bank Indonesia.
4. Pemerintah tidak akan menarik kembali Surat Utang Pemerintah (SUP) yang telah diterbitkan dalam rangka pengalihan BLBI kepada Bank Indonesia. Dengan demikian perikatan-perikatan hukum yang ada dapat tetap berlangsung kesinambungannya tanpa mengurangi kepastian hukum bagi upaya *asset recovery* di kemudian hari.
5. Bank Indonesia selanjutnya

akan mengeluarkan Surat Utang Bank Indonesia kepada Pemerintah sebesar Rp 24,5 triliun dengan persyaratan yang sama dengan Surat Utang Pemerintah yang telah diterbitkan sebelumnya. Penerimaan bunga atas Surat Utang yang diterbitkan BI akan menjadi penerimaan APBN.

6. Terhadap dugaan terjadinya pelanggaran kriminal baik dalam hal penyaluran maupun penggunaan BLBI perlu segera dilakukan tindakan hukum dan sanksi yang tegas, adil dan transparan.
7. Tercapainya kesepakatan diharapkan dapat memperbaiki kinerja keuangan BI dan BPPN sehingga berdampak positif dan meningkatkan kepercayaan masyarakat baik dalam maupun luar negeri untuk mempercepat upaya pemulihan perekonomian nasional.

Untuk menindaklanjuti kesepakatan tersebut dan sekaligus mencapai penyelesaian akhir masalah BLBI, Bank Indonesia pada tanggal 5 Desember 2000 telah menerbitkan Surat Utang Bank Indonesia sebesar Rp 24,5 triliun. Dengan penerbitan surat utang ini, permasalahan BLBI telah diselesaikan dengan baik sehingga diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi upaya mem-

percepat pemulihan perekonomian nasional.

UPAYA PENYELESAIAN AKHIR

Untuk menghindari permasalahan BLBI lebih berlarut-larut dan untuk menghindari biaya yang lebih besar baik dari sisi ekonomi maupun sosial, maka permasalahan BLBI harus segera diselesaikan. Sesuai dengan *LoI* tanggal 27 Agustus 2001, masalah BLBI ini sudah harus dapat diselesaikan paling lambat akhir Maret 2002. Adapun langkah-langkah yang dapat ditempuh adalah:

1. Penyelesaian harus dilakukan secara objektif dan bertanggungjawab dengan mengacu pada perundang-undangan dan hukum yang berlaku saat krisis berlangsung dengan melihat tujuan pemberian BLBI. Sebagaimana dijelaskan dalam laporan resmi baik dari Pemerintah (seperti laporan Menko Bidang Perekonomian, saat itu Rizal Ramli) serta dalam beberapa laporan DPR RI bahwa BLBI merupakan kebijakan Pemerintah dalam upaya menyelamatkan sistem perbankan nasional. Demikian halnya dalam *LoI* 31 Oktober 1997 disebutkan bahwa seluruh biaya terkait dengan penutupan bank serta

penyehatan/ rehabilitasi bank pemerintah menjadi beban Pemerintah melalui APBN atau dengan penerbitan *bond*/ obligasi yang dijamin Pemerintah. Sebagai contoh, kasus serupa BLBI adalah yang dilakukan Pemerintah terhadap masalah yang dialami oleh BII. Contoh lainnya adalah apa yang dilakukan oleh Bank Sentral Amerika Serikat (*The Fed*) sebagai upaya penyelamatan sektor perbankan akibat peristiwa hancurnya menara WTC dengan menyediakan dana sebesar USD 50 miliar untuk menjaga kecukupan dana perbankannya.

2. Perlu adanya konsensus nasional antara BI dengan instansi terkait seperti Departemen Keuangan, BPK RI maupun DPR serta Kejaksaan Agung atas penyelesaian BLBI. Hal ini agar kegiatan seluruh instansi dan lembaga negara kembali terfokus pada upaya menghadapi tantangan kedepan serta upaya *economy recovery* secepatnya. Pemulihan ekonomi nasional yang saat ini masih terpuruk haruslah menjadi prioritas utama dalam mencari proses penyelesaian BLBI. Karena sesungguhnya masalah BLBI hanya merupakan sebagian saja dari masalah yang dihadapi oleh Indonesia.

3. Secara garis besar langkah lanjut yang dapat ditempuh adalah sebagai berikut:
 - a. Pertemuan secara intensif antara BI, Depkeu dan BPPN, serta jika dianggap perlu dapat mengikutsertakan BPK RI dan BPKP untuk memperjelas serta memahami duduk permasalahan sesungguhnya serta solusi optimal yang dapat ditempuh.
 - b. Melakukan koordinasi antara BI, Depkeu dan BPPN serta pihak lainnya dalam upaya membantu BPPN mencapai *asset recovery* secara maksimal.
 - c. Penjelasan kepada DPR maupun masyarakat luas atas hasil penyelesaian yang ditempuh tersebut.
 - d. Penyelesaian aspek hukum yang dilakukan secara adil dan transparan.
4. Langkah IMF yang akan membentuk *expert team* dalam upaya penyelesaian masalah BLBI perlu mendapat dukungan sepenuhnya baik dari BI, Pemerintah dan DPR RI serta pihak terkait lainnya. Sasaran dari *expert team* ini adalah untuk menetapkan secara *fair* pembagian beban (*burden sharing*) BLBI kepada Pemerintah dan Bank Indonesia dengan tidak melang-

gar ketentuan modal minimum BI dalam UU No.23 tahun 1999.

5. Saran penyelesaian dan langkah lanjut yang ditempuh adalah:
 - a. BLBI sebesar Rp 144.5 triliun dianggap sudah selesai.
 - b. Hasil penjualan asset BDL yang dilakukan oleh Tim Likuidasi yang saat ini masih di BI yaitu sebesar Rp 1,9 triliun diserahkan kepada Pemerintah melalui BPPN.
 - c. BLBI yang dipermasalahkan adalah sebesar Rp 28,447 triliun yang terdiri dari Rp 14,447 triliun sudah ada SUP dan Rp 14.0 triliun belum ada SUP.
 - d. Penyelesaian terhadap BLBI Rp 28.447 triliun dilakukan secara *burden sharing* sebagaimana kesepakatan antara Bank Indonesia dan Pemerintah tanggal 17 November 2000.
6. Hasil dari persetujuan atau kesepakatan atas penyelesaian masalah BLBI tersebut harus bersifat final dan mengikat BI dan Pemerintah.

Dengan penyelesaian BLBI secara *burden sharing* tersebut maka dampak langsung yang diharapkan

adalah bahwa tagihan Pemerintah kepada bank-bank penerima BLBI menjadi lebih pasti dan dapat mengurangi beban APBN. Selain itu, melalui penyelesaian tersebut diharapkan akan meningkatkan kredibilitas laporan keuangan BI dan BPPN sehingga membantu perbaikan *country risk* Indonesia yang pada gilirannya akan memulihkan kepercayaan investor asing terhadap Indonesia untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Tidak kalah dari itu, perusahaan-perusahaan debitur BPPN akan memiliki kejelasan dalam status penyelesaian utang-utangnya, sehingga dapat berkonsentrasi kembali dalam usahanya yang pada akhirnya akan mempercepat pemulihan sektor riil yang selanjutnya akan meningkatkan pendapatan Pemerintah dari sektor pajak.

Sementara itu, secara tidak langsung penyelesaian melalui *burden sharing* tersebut diharapkan akan dapat menghentikan polemik mengenai masalah BLBI yang telah memakan konsentrasi dan waktu yang cukup banyak dari lembaga terkait sehingga dengan demikian lembaga-lembaga tersebut dapat kembali memusatkan perhatian terhadap upaya mempercepat pemulihan ekonomi.