

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Pada era orde baru beberapa tahun yang lalu di negeri ini telah terjadi pertumbuhan yang pesat diberbagai bidang dan salah satunya yakni dibidang perekonomian. Apabila dikaji lebih lanjut pesatnya kemajuan dibidang ekonomi ini sangat erat hubungannya dengan dunia perbankan. Hal ini wajar mengingat fungsi perbankan yakni sebagai *financial intermediary* yang menghubungkan antara pihak yang kelebihan dana (surplus) dengan pihak yang membutuhkan dana (shortage / minus). Pertumbuhan ekonomi ini menjadi semakin pesat sejak dikeluarkannya serangkaian kebijaksanaan baru yang merupakan paket deregulasi di bidang keuangan moneter dan perbankan (KMP) pada tanggal 27 Oktober 1988. Paket kebijaksanaan ini lebih dikenal dengan sebutan Paket Oktober 1988 (PAKTO 1988). Adapun intisari Paket Oktober 1988 tersebut antara lain meliputi ¹:

1. Semua Bank , baik bank pemerintah, bank pembangunan daerah, bank swasta nasional, maupun bank koperasi, bebas membuka kantor cabang di seluruh wilayah Indonesia, dengan syarat 24 bulan terakhir atau minimal 20 bulan terakhir tergolong sehat, termasuk permodalannya;
2. Pembukaan kantor cabang pembantu dan kantor-kantor lainnya dibawah kantor cabang, cukup dengan pemberitahuan kepada BI. Jadi tidak diperlukan ijin baru;
3. Pendirian bank umum, bank pembangunan swasta, dan bank pembangunan koperasi yang selama ini tertutup dibuka kembali, dengan syarat modal disetornya minimal 10 miliar untuk bank umum dan bank pembangunan swasta, dan simpanan wajibnya minimal 10 miliar rupiah untuk bank pembangunan koperasi;
4. BPR boleh didirikan di kecamatan di luar ibu kota Dati II, dan ibu kota propinsi, dengan syarat berbentuk perseroan terbatas (PT) atau perusahaan daerah (PD), dan modal disetornya 50 (lima puluh) juta rupiah ;

¹ Widjarnarto, Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia, cet.2, PT. Pustaka Utama Grafiti, 1995, hal 29.

5. Semua bank dapat menyelenggarakan program Tabanas, Taska dan tabungan lainnya;
6. Syarat menjadi bank devisa hanya dikaitkan dengan tingkat kesehatan dan cabang-cabang bank devisa nasional secara otomatis menjadi bank devisa tanpa perlu ijin selain melapor ke BI;
7. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dapat menempatkan dananya pada semua bank umum dan LKBB, namun dana yang ditempatkan di bank-bank yang bukan milik pemerintah atau pemerintah daerah tidak boleh melebihi 50 (lima puluh) persen dari dana yang dapat ditempatkan, dan pada masing-masing bank maksimum 20 % dari seluruh penempatan dana BUMN/BUMD ;
8. Bank dan LKBB dikenakan batas maksimum pemberian kredit (*legal lending limit*) kepada debitur dan debitur group, pemegang saham dan pengurus , antara lain :
 - a. Sebanyak 20 persen dari modal sendiri bank atau LKBB untuk fasilitas yang disediakan bagi satu debitur;
 - b. Sebanyak 50 persen dari modal sendiri bank atau LKBB untuk fasilitas yang disediakan bagi satu debitur group;
 - c. Sebanyak 5 persen dari modal sendiri bank atau LKBB untuk kredit bagi anggota dewan komisaris bukan pemegang saham beserta group perusahaan yang dimilikinya;
 - d. Sebanyak 10 persen dari jumlah penyertaan pada bank atau LKBB bagi pemegang saham atau perusahaan yang dimilikinya.
9. Likuiditas wajib minimum bank diturunkan dari 15 persen menjadi 2 persen dari jumlah kewajiban kepada pihak ketiga , dan batas pinjaman maksimum antar bank ditiadakan;
10. Perluasan modal bank dan LKBB sapat dilakukan dengan menerbitkan penjualan saham melalui pasar modal.

Paket kebijaksanaan baru ini memberi sejumlah kemudahan dan keterbukaan luar biasa , bahkan memiliki peluang ke arah perdagangan bebas. Perbankan nasional bangkit kembali dan secara perlahan para bankir serentak menentukan wawasan baru dan sekaligus memanfaatkan momentum emas tersebut. Berbagai peristiwa beruntun terjadi, seperti pengambilalihan saham dan manajemen bank-bank kolaps oleh kelompok konglomerat, masuknya modal asing dalam bisnis perbankan, serta

munculnya aneka tabungan berhadiah sebagai umpan penarik dana nasabah dengan promosi yang gencar.

Dalam perkembangannya, Pakto 1988 tersebut mengalami beberapa kali penyempurnaan guna disesuaikan dengan kondisi dan perkembangan moneter dan perbankan di Indonesia yaitu : Pak-Des tanggal 1 Desember 1989 (Paket Kelanjutan Pakto Tentang Tabungan, Deposito, Sertifikat Deposito dan Kantor BPR dan Bank Asing), Pak-Jan tanggal 29 Januari 1990 (Tentang Penyempurnaan Sistem Perkreditan), Pak-Tri tanggal 28 Februari 1991 (Tentang Penyempurnaan Pengawasan dan Pembinaan Bank).

Dampak langsung Pakto 1988 terhadap perbankan di Indonesia adalah jumlah bank yang berkembang dengan pesat yaitu tercatat sebelum deregulasi hanya sebanyak 110 bank yang terdiri dari : 7 bank negara, 11 bank asing, 27 BPD & 65 bank swasta, setelah keberadaan Pakto 1988 jumlah bank mencapai lebih dari 200 (dua ratus) bank. Meningkatnya jumlah bank menyebabkan persaingan menjadi sangat ketat dan masing-masing bank berlomba menawarkan produk andalannya supaya menarik nasabahnya. Hal tersebut semata-mata bertujuan untuk menggalang dana pihak ketiga yang selanjutnya dana tersebut akan disalurkan dalam bentuk kredit kepada segmen usaha / industri. Dalam perkembangannya banyak pemberian kredit yang tidak sesuai dengan tujuan, karena tidak disalurkan ke sektor riil yang membutuhkan tetapi justru kepada group usaha sendiri sehingga melanggar Batas Minimum Pemberian Kredit (BMPK) yang telah ditetapkan Bank Indonesia.

Fungsi intermediasi bank yang semestinya dapat membantu perekonomian justru menjadi mesin uang bagi pemilik bank yang dipergunakan untuk membangun kerajaan bisnisnya yang semakin menggurita. Para konglomerat semakin mendominasi dunia usaha sehingga banyak terjadi monopoli diberbagai sektor usaha dari yang hilir sampai

ke hulu sehingga menyebabkan matinya usaha kecil. Berbagai pelanggaran dan etika bisnis dilanggar dan untuk memuluskan usahanya mereka bekerjasama dengan para pejabat sehingga terjadilah praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang tumbuh subur di Indonesia. Akibat berkembangnya praktek KKN tersebut perekonomian negara menjadi semakin parah. Dunia perbankan juga tidak luput dari pengaruh KKN sehingga banyak terjadi penyimpangan kredit yang tidak sesuai dengan prosedur yang ada. Praktek KKN di perbankan yang terkenal adalah kasus “Golden Trully” yang dilakukan Edy Tanzil dengan melibatkan beberapa pejabat negara melalui media “surat sakti” atau yang lebih dikenal dengan istilah “katabelece” sehingga merugikan negara dalam jumlah yang sangat besar.

Penyimpangan kredit yang banyak terjadi pada waktu itu adalah, bahwa kredit yang diperoleh dari bank tidak dipakai untuk membeayai usahanya, tetapi justru digunakan untuk investasi pada sektor-sektor yang non produktif serta proyek-proyek yang tidak *feasible*. Ini menjadi salah satu penyebab terjadinya kredit bermasalah karena proyek yang dibiayai tersebut tidak dapat menghasilkan *cash flow* yang cukup untuk membayar kewajiban kredit yang jatuh tempo secara bulanan. Pada akhirnya bank yang seharusnya memperoleh pendapatan bunga dari kredit hanya dapat bertahan dengan cara mengandalkan dana pihak ketiga yang disalurkan melalui mekanisme *interbank money market*. Alternatif lain bank dalam mengelola dana pihak ketiga pada waktu itu adalah disimpan dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang memberikan suku bunga menarik dan lebih aman daripada disalurkan berupa kredit ke sektor riil yang mempunyai resiko tinggi karena kondisi perekonomian yang belum stabil.

Krisis Ekonomi yang berkepanjangan akhirnya membawa dampak buruk bagi dunia usaha dan dunia perbankan. Hal itu ditandai dengan terjadinya kontraksi pasar yang

sangat meresahkan, suku bunga tinggi, ketatnya likuiditas, meningkatnya jumlah debitur bermasalah dan sebagainya. Bahkan yang lebih parah lagi adalah bank-bank banyak yang mengalami *negative spread* yang mana pendapatan bunga kredit yang seharusnya diterima lebih sedikit dan bahkan tidak mencukupi untuk membayar bunga deposito pihak ketiga. Disisi lain, bank-bank juga dituntut untuk segera memenuhi kewajibannya seperti misalnya pinjaman *inter-bank* atau hutang lainnya dalam bentuk valas maupun rupiah sehingga keadaan tersebut menyebabkan bank-bank di Indonesia mengalami *bleeding*. Kondisi demikian akhirnya menyedot modal dan mempengaruhi kesehatan bank. Beberapa bank bahkan sudah tidak mampu lagi memenuhi ketentuan CAR sebesar 4 % yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan menyebabkan beberapa bank harus ditutup (dilikuidasi), dibekukan operasinya (BBO), di take over (BTO) atau dimerger dengan bank lain

Bagi debitur, krisis berkepanjangan selain menyebabkan usahanya terganggu juga mengakibatkan pembayaran kewajiban menjadi tidak lancar dan bahkan macet. Salah satu penyebab debitur kesulitan untuk membayar kewajibannya adalah disebabkan karena nilai tukar rupiah terhadap dollar yang sangat fluktuatif dan cenderung melemah. Bagi debitur yang menggunakan fasilitas kredit dengan mata uang valuta asing akan sangat terpukul karena jumlah pinjamannya menjadi berlipat ganda apabila dikonversikan ke rupiah. Penyebab lainnya adalah karena meningkatnya suku bunga pinjaman, bahan baku yang sulit diperoleh, dan lemahnya daya beli. Bagi debitur yang usahanya masih *feasible* dan menjanjikan *profit* serta didukung sikap kooperatif, maka bank akan melakukan tindakan yang bersifat preventif berupa penyelamatan kredit berupa tindakan yang dikenal dengan 3 R yaitu *restructuring*, *reconditioning* dan *rescheduling*. Bagi debitur yang setelah dilakukan analisa tidak dapat diselamatkan lagi, maka dilakukan penyelesaian yang bersifat represif melalui jalur hukum atau upaya

lainnya. Melalui *restrukturisasi kredit* diharapkan dapat membantu debitur dengan segala kelebihan dan keterbatasannya untuk dapat segera kembali menggunakan modal kerja atas dana yang diberikan oleh bank sebagai sarana utama untuk menghidupkan kembali usahanya dan menghasilkan profit kembali. Tindakan tersebut dilakukan oleh bank dengan tujuan untuk menyelamatkan dana pihak ke-tiga yang telah disalurkan ke sektor usaha dalam bentuk kredit.

Pada kenyataannya tidak semua kredit debitur bermasalah dapat diselamatkan sehingga harus ditempuh upaya akhir untuk menyelesaikan kreditnya, baik melalui penyelesaian informal berupa pendekatan kepada debitur (*negosiasi*) ataupun dengan melalui *collecting agency* dalam hal ini menggunakan jasa *debt collector*. Upaya penyelesaian kredit yang sifatnya formal penanganannya berbeda antara bank swasta dan bank pemerintah. Bagi bank swasta, biasanya akan ditempuh melalui upaya litigasi yaitu dengan mengajukan gugatan wanprestasi kepada debitur dan atau penjamin untuk membayar hutang ataupun dengan mengajukan permohonan eksekusi *grosse akta* atas agunan kredit milik debitur dan atau penjamin guna melunasi hutang dan kewajiban debitur kepada bank. Sedangkan bagi bank pemerintah, kredit yang telah macet diupayakan dengan cara menyerahkan ke Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) serta Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara (DJPLN) yang dahulu lebih dikenal dengan istilah BUPLN. Namun demikian *last action* yang ditempuh oleh bank tidak selalu berjalan dengan mulus, karenanya diperlukan adanya suatu pemikiran yang matang dan cermat agar upaya tempuh penyelesaian kredit tersebut dapat berjalan lancar dengan tingkat pengembalian kredit yang maksimal.

Bagi Bank Mandiri, setelah selesai proses penggabungan / merger dari 4 (empat) Bank Pemerintah yaitu Bank Dagang Negara (BDN), Bank Bumi Daya (BBD), Bank Exim dan Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo) juga dituntut untuk segera

membenahi manajemen perkreditannya. Termasuk di dalamnya adalah menagih kembali kredit macet yang masih dikelolanya yang tidak diserahkan ke BPPN. Dana yang diperoleh dari hasil penagihan kredit macet tersebut merupakan dana murah yang siap untuk diputar / dialokasikan kembali kepada aset-aset produktif yang menghasilkan *interest income*.

Dalam rangka percepatan proses penagihan kredit, Bank Mandiri menggunakan upaya khusus dalam menangani debitur macetnya yaitu melalui instrumen khusus yang disebut *haircut*. Melalui program *haircut* tersebut diharapkan para debitur macet tertarik untuk segera menyelesaikan kewajibannya.

Kebijakan tersebut dimaksudkan sebagai upaya mempercepat penyelesaian kredit macet debitur yang memenuhi kriteria Usaha Kecil Menengah (UKM) yang pelaksanaannya mendasarkan diri pada Keputusan Pemerintah qq. Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) Nomor: Kep.01/K.KKSK/01/2001 Tentang Kebijakan Penyehatan Perbankan Dan Restrukturisasi Utang Perusahaan serta peraturan intern Bank Mandiri berupa Surat Edaran (SE) Bank Mandiri No. DIR.CRU/01/2001 tertanggal 23 Januari 2001 . Sesuai Surat Edaran tersebut, diatur mengenai ketentuan berkaitan dengan pelaksanaan program *haircut* yang berisi kebijakan pemberian keringanan bagi debitur macet yang mempunyai fasilitas kredit untuk Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dengan limit plafond dibawah Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar) berupa pemotongan pokok kredit sampai dengan 25% (dua puluh lima persen), serta penghapusan bunga dan denda sampai dengan 100% (seratus persen).

Kebijakan *haircut* tersebut dilaksanakan oleh Bank Mandiri selaku bank milik pemerintah bertujuan untuk mendukung langkah Pemerintah dalam rangka “recovery” perekonomian Indonesia, yakni untuk mempercepat pemulihan sektor ekonomi pada skala kecil dan menengah (sektor UKM), artinya debitur-debitur yang *Non Performed*

atau bermasalah segera dapat mengembalikan kreditnya kepada Bank dan pihak Bank dapat menyalurkan dana tersebut kepada proyek-proyek lain yang lebih *feasible*, sehingga roda produksi dapat segera berjalan kembali. Pemerintah melalui Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) dinilai cukup selektif dalam memberlakukan program ini, dimana ditentukan hanya kepada debitor macet segmen UKM saja yang boleh mengikuti program tersebut.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dirumuskan permasalahan yang nantinya akan dicari penyelesaiannya.

Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Apakah pelaksanaan program *haircut* dapat mewujudkan penyelesaian kredit macet pada PT Bank Mandiri (Persero) Cabang Yogyakarta , serta kendala apa yang terjadi di dalam praktek ?
2. Bagaimana efektifitas program *haircut* dalam penyelesaian kredit macet pada PT Bank Mandiri Cabang Yogyakarta ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan diatas maka tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui pelaksanaan program *haircut* dalam upaya penyelesaian kredit macet pada PT Bank Mandiri (Persero) Cabang Yogyakarta serta kendala kendala yang terjadi di dalam praktek;

2. Mengetahui efektifitas program *haircut* dalam penyelesaian kredit

macet pada PT. Bank Mandiri (Persero) Cabang Yogyakarta ;

D. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat :

1. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Ilmu Hukum umumnya dan hukum perbankan khususnya;
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi dunia perbankan agar lebih cermat dan selektif dalam membuat kebijakan kreditnya sehingga dapat dilakukan penyelesaian kredit macet secara lebih efektif dan efisien;
3. Memberikan sumbangan pemikiran bagi bank lain yang akan menerapkan program *haircut* dalam upaya penyelesaian kredit macet.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian tentang Implementasi *Program Haircut* Dalam Penyelesaian Kredit Macet Pada PT. Bank Mandiri (Persero) Yogyakarta, sejauh yang diketahui peneliti belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya. Dengan demikian penelitian yang akan dilakukan bukan merupakan suatu ulangan penelitian yang telah ada.

Banyak peneliti yang tertarik untuk mengangkat permasalahan mengenai kredit bermasalah dan kredit perbankan, oleh karena bidang tersebut sangat menarik untuk dilakukan penelitian karena bisa ditinjau dari berbagai aspek. Kebanyakan peneliti

terdahulu lebih banyak menitik beratkan pada permasalahan yang sifatnya umum dan kurang memberikan solusi baru dalam penelitian.

Peneliti dengan segala keterbatasannya berusaha untuk melakukan analisa secara mendalam terhadap pelaksanaan program haircut dalam upaya penyelesaian kredit macet di dunia perbankan serta menganalisa lebih lanjut kendala-kendala yang terjadi dilapangan .

