

SEJARAH BANK INDONESIA : PERBANKAN
Periode 1983-1997



Cakupan :

	Halaman
1. Sekilas Sejarah Bank Indonesia di Bidang Perbankan Periode 1983-1997	2
2. Arah Kebijakan 1983-1997	4
3. Langkah-Langkah Strategis 1983-1997	6
4. Otoritas Pengawasan 1983-1997	9
5. Sasaran Strategis 1983-1997	10

1. Sekilas Sejarah Bank Indonesia di Bidang Perbankan Periode 1983 - 1997

Perekonomian Indonesia masih mengalami pasang-surut, pemerintah melakukan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi yang dijalankan secara bertahap pada sektor keuangan dan perekonomian. Bank Indonesia tetap berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 13/1968 tentang bank sentral dan beberapa pasal dalam UU No. 14/1967 tentang perbankan. Namun demikian, dalam pelaksanaannya terjadi perubahan fundamental karena segala kebijakan yang dilaksanakan Bank Indonesia (BI) dilakukan berdasarkan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi yang dijalankan pemerintah. Salah satu maksud dari kebijakan deregulasi dan debirokratisasi adalah upaya untuk membangun suatu sistem perbankan yang sehat, efisien, dan tangguh. Kondisi perekonomian pada akhir periode 1982/1983 kurang menguntungkan, baik karena faktor eksternal maupun internal. Kemampuan pemerintah untuk menopang dana pembangunan semakin berkurang, untuk itu dilakukan perubahan strategi untuk mendorong peranan swasta agar lebih besar.

Dampak dari over-regulated terhadap perbankan adalah kondisi stagnan dan hilangnya inisiatif perbankan. Hal tersebut mendorong BI melakukan deregulasi perbankan untuk memodernisasi perbankan sesuai dengan tuntutan masyarakat, dunia usaha, dan kehidupan ekonomi pada periode tersebut. Pada 1983, tahap awal deregulasi perbankan dimulai dengan penghapusan pagu kredit, bank bebas menetapkan suku bunga kredit, tabungan, dan deposito, serta menghentikan pemberian Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) kepada semua bank kecuali untuk jenis kredit tertentu yang berkaitan dengan pengembangan koperasi dan ekspor. Tahap awal deregulasi tersebut berhasil menumbuhkan iklim persaingan antar bank. Banyak bank, terutama bank swasta, mulai bangkit untuk mengambil inisiatif dalam menentukan arah perkembangan usahanya. Seiring dengan itu, BI memperkuat sistem pengawasan bank yang di antaranya melalui penyusunan dan pemeliharaan blacklist yang diberi nama resmi Daftar Orang-Orang yang Melakukan Perbuatan Tercela (DOT) di bidang perbankan. Mereka yang masuk dalam daftar ini tidak boleh lagi berkecimpung dalam dunia perbankan.



Pada tahun 1988, pemerintah bersama BI melangkah lebih lanjut dalam deregulasi perbankan dengan mengeluarkan Paket Kebijakan Deregulasi Perbankan 1988 (Pakto 88) yang menjadi titik balik dari berbagai kebijakan penertiban perbankan 1971–1972. Pemberian izin usaha bank baru yang telah dihentikan sejak tahun 1971 dibuka kembali oleh Pakto 88. Demikian pula dengan ijin pembukaan kantor cabang atau pendirian BPR menjadi lebih dipermudah dengan persyaratan

modal ringan. Suatu kemudahan yang sebelumnya belum pernah dirasakan oleh dunia perbankan. Salah satu ketentuan fundamental dalam Pakto 88 adalah perijinan untuk bank devisa yang hanya mensyaratkan tingkat kesehatan dan aset bank telah mencapai minimal Rp 100 juta. Namun demikian, Pakto 88 juga mempunyai efek samping dalam bentuk penyalahgunaan kebebasan dan kemudahan oleh para

pengurus bank. Bersamaan dengan kebijakan Pakto 88, BI secara intensif memulai pengembangan bank-bank sekunder seperti bank pasar, bank desa, dan badan kredit desa. Kemudian bank karya desa diubah menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Tujuan pengembangan BPR tersebut adalah untuk memperluas jangkauan bantuan pembiayaan untuk mendorong peningkatan ekonomi, terutama di daerah pedesaan, di samping untuk modernisasi sistem keuangan pedesaan.

Memasuki tahun 1990-an, BI mengeluarkan Paket Kebijakan Februari 1991 yang berisi ketentuan yang mewajibkan bank berhati-hati dalam pengelolaannya. Pada 1992 dikeluarkan UU Perbankan menggantikan UU No. 14/1967. Sejak saat itu, terjadi perubahan dalam klasifikasi jenis bank, yaitu bank umum dan BPR. UU Perbankan 1992 juga menetapkan berbagai ketentuan tentang kehati-hatian pengelolaan bank dan pengenaan sanksi bagi pengurus bank yang melakukan tindakan sengaja yang merugikan bank, seperti tidak melakukan pencatatan dan pelaporan yang benar, serta pemberian kredit fiktif, dengan ancaman hukuman pidana. Selain itu, UU Perbankan 1992 juga memberi wewenang yang luas kepada Bank Indonesia untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap perbankan.

Pada periode 1992-1993, perbankan nasional mulai menghadapi permasalahan yaitu meningkatnya kredit macet yang menimbulkan beban kerugian pada bank dan berdampak keengganan bank untuk melakukan ekspansi kredit. BI menetapkan suatu program khusus untuk menangani kredit macet dan membentuk Forum Kerjasama dari Gubernur BI, Menteri Keuangan, Kehakiman, Jaksa Agung, Menteri/Ketua Badan Pertahanan Nasional, dan Ketua Badan Penyelesaian Piutang Negara. Selain kredit macet, yang menjadi penyebab keengganan bank dalam melakukan ekspansi kredit adalah karena ketatnya ketentuan dalam Pakfeb 1991 yang membebani perbankan. Hal itu ditakutkan akan mengganggu upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Maka, dikeluarkanlah Pakmei 1993 yang melonggarkan ketentuan kehati-hatian yang sebelumnya ditetapkan dalam Pakfeb 1991. Berikutnya, sejak 1994 perekonomian Indonesia mengalami booming economy dengan sektor properti sebagai pilihan utama. Keadaan itu menjadi daya tarik bagi investor asing. Pakmei 1993 ternyata memberikan hasil pertumbuhan kredit perbankan dalam waktu yang sangat singkat dan melewati tingkat yang dapat memberikan tekanan berat pada upaya pengendalian moneter. Kredit perbankan dalam jumlah besar mengalir deras ke berbagai sektor usaha, terutama properti, meski BI telah berusaha membatasi. Keadaan ekonomi mulai memanas dan inflasi meningkat.

Setelah berjalan lama, Pakto 88 mulai menampakkan dampak negatifnya. Kebebasan perbankan terutama dalam bank devisa, yang menghambat terciptanya sistem perbankan yang sehat. BI, sejak 1995, mulai memperberat syarat ketentuan untuk menjadi bank devisa, meski langkah tersebut belum bisa menahan laju pertumbuhan perbankan. Pada 1996, sebagai upaya untuk menekan ekspansi kredit perbankan yang dianggap sebagai pemicu memanasnya mesin perekonomian, diterapkan kembali kebijakan moral suasion dengan cara menghimbau bank untuk menekan laju ekspansi kreditnya. Mulai 1997, walaupun ekspansi kredit perbankan mulai dapat ditahan, namun perkembangan usaha perbankan menjadi lebih sulit dikendalikan. Untuk itu, BI telah berencana untuk melikuidasi tujuh bank yang ternyata belum mendapat restu dari pemerintah.

2. Arah Kebijakan 1983-1997

Menurunnya harga minyak dan gas pada tahun 1980-an merupakan ancaman serius bagi kelangsungan perekonomian Indonesia yang selama ini masih tergantung pada subsidi Pemerintah, begitu pula perbankan Indonesia.

Menurunnya harga minyak dan gas pada tahun 1980-an merupakan ancaman serius bagi kelangsungan perekonomian Indonesia yang selama ini masih tergantung pada subsidi Pemerintah, begitu pula perbankan Indonesia. Sumber dana perbankan yang mayoritas masih berasal dari KLBI dan kredit perbankan yang mayoritas masih berupa kredit program, ikut terancam oleh menurunnya harga migas. Hingga akhir Maret 1983 79,11% ekspor Indonesia adalah migas dan 64,16% pendapatan negara berasal dari pajak migas. Artinya, struktur perekonomian Indonesia masih sangat tergantung pada migas, suatu kondisi yang rentan terhadap kemungkinan terjadinya penurunan harga ekspor migas di masa yang akan datang.

Semakin beratnya beban keuangan pemerintah untuk menopang kelangsungan ekonomi, memberikan inspirasi untuk mengoptimalkan peran swasta dalam pembiayaan pembangunan. Untuk itu, sektor perbankan terus dipacu agar mengoptimalkan fungsi intermediasinya. Suku bunga perbankan yang tadinya ditetapkan oleh Pemerintah kemudian dibiarkan terbentuk melalui mekanisme pasar. Ekspansi kredit perbankan yang tadinya dibatasi oleh Pemerintah kemudian dibebaskan. Giro Wajib Minimum bank-bank pada Bank Indonesia yang tadinya ditetapkan 15% kemudian diturunkan menjadi 2%. Berbagai perubahan aturan (deregulasi) tersebut ditetapkan dalam Paket kebijakan Juni 1983 (Pakjun 1983).

Untuk mengantisipasi kemungkinan membanjirnya dana masyarakat pada perbankan maka dibuka peluang menanamkan dananya pada Bank Indonesia dengan cara membeli Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Selanjutnya untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya mismatch antara sumber dan penggunaan dana perbankan dalam era persaingan bebas tersebut maka kepada perbankan diberi peluang mencari pinjaman melalui Pasar Uang Antarbank dengan cara menjual Surat Berharga Pasar Uang (SBPU).

Iklm persaingan bebas ini sejalan dengan proses globalisasi pasar yang sedang berlangsung dan tidak mungkin dapat dihindari oleh negara manapun yang menerapkan kebijakan perekonomian terbuka, termasuk Indonesia. Dalam era pasar global tersebut segala bentuk subsidi dan proteksi tidak diperbolehkan. Berkaitan dengan itu maka kebijakan nilai tukar Rupiah diubah dari mengambang terkendali secara ketat menjadi mengambang terkendali secara fleksibel sejak tahun 1986. Kondisi ini menuntut pula perluasan dimensi pengawasan bank, khususnya tentang penerapan prinsip-prinsip kehati-hatian berdasarkan standard internasional.

Liberalisasi perbankan berikutnya adalah pemberian kemudahan perluasan jaringan kantor melalui Paket Oktober 1988. Upaya deregulasi tersebut berhasil menumbuh-kembangkan perbankan secara fantastis bahkan sempat mengalami pertumbuhan yang mengkhawatirkan tatkala terjadi over-heated ekonomi. Kala itu, pinjaman luar negeri yang mengalir melalui sektor perbankan dan lembaga keuangan non-bank cenderung terus meningkat untuk membiayai sektor ekonomi yang bersifat

konsumtif. Paket Februari 1991 kemudian diluncurkan untuk meningkatkan prinsip kehati-hatian pengelolaan bank. Dengan paket itu, persyaratan kecukupan modal, kualitas aktiva produktif, produktivitas & efisiensi usaha, likuiditas dan pengelolaan bank secara keseluruhan diperketat. Demikian pula pemberian kredit kepada pihak terkait dengan bank maupun debitur grup serta posisi devisa neto juga dibatasi dengan ketat.

Melalui Pakfeb pula masing-masing bank diwajibkan sadar risiko. Untuk itu masing-masing bank diharuskan menerapkan prinsip-prinsip self regulatory dan self assessment.

Patut dicatat bahwa ternyata perkembangan yang demikian pesat tidak hanya terjadi di perbankan melainkan juga di lembaga keuangan non-bank. Dalam perkembangannya diketahui bahwa ternyata kedua jenis lembaga ini acapkali memberikan kredit kepada debitur yang sama dengan persyaratan yang sama pula.

3. Langkah-Langkah Strategis 1983-1997

Memasuki periode ini, perbankan sebagai bagian dari sistem keuangan harus menyesuaikan usahanya dengan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi di bidang ekonomi yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Memasuki periode ini, perbankan sebagai bagian dari sistem keuangan harus menyesuaikan usahanya dengan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi di bidang ekonomi yang ditetapkan oleh Pemerintah. Paket deregulasi pertama ditetapkan pada 1 Juni 1983 yang dikenal dengan Pakjun 1983. Dengan dikeluarkannya kebijakan tersebut, bank-bank memperoleh kebebasan dalam menentukan besarnya kredit yang diberikan sesuai dengan dana masyarakat yang dapat dihimpun. Di samping itu, kepada bank-bank pemerintah diberi kebebasan menentukan sendiri tingkat suku bunga baik suku bunga dana maupun kredit. Kebijakan tersebut bertujuan agar perbankan sebanyak mungkin membiayai pemberian kreditnya dengan dana simpanan masyarakat dan mengurangi ketergantungan bank-bank pada KLBI.

Pakjun 1983 belum mengatur perubahan kebijakan kelembagaan dan dorongan perbankan untuk menciptakan produk-produk jasa perbankan baru maupun meningkatkan efisiensi dalam operasi bank. Dalam rangka lebih meningkatkan kemampuan perbankan untuk menghimpun dana masyarakat dan memberikan kredit, perluasan jaringan bank diperlukan. Perluasan jaringan bank tersebut bukan sekadar untuk memperluas wilayah monetisasi kegiatan ekonomi, tetapi juga untuk memperluas jasa perbankan. Upaya untuk mendorong timbulnya produk-produk baru diperlukan dalam penghimpunan dana dari masyarakat. Di samping itu, persaingan yang sehat di antara bank-bank juga diperlukan sebagai salah satu unsur pendorong peningkatan efisiensi. Untuk tujuan tersebut, pada 27 Oktober 1988 Pemerintah mengeluarkan Paket Kebijakan Oktober 1988 yang dikenal sebagai Pakto 1988. Dengan kebijakan yang terangkum dalam Pakto 1988, kebijakan deregulasi perbankan berkembang menjadi deregulasi yang sangat luas karena di dalamnya termasuk juga aspek kelembagaan. Pemerintah membuka kembali perizinan pendirian bank swasta nasional baru dengan modal disetor minimum sebesar Rp10 milyar dan bank perkreditan rakyat (BPR) dengan modal disetor minimum sebesar Rp50 juta. Perizinan tersebut sebelumnya telah dibekukan masing-masing sejak 1971 dan 1973. Demikian pula persyaratan untuk ditunjuk sebagai bank devisa serta pembukaan kantor cabang dan kantor cabang pembantu yang sebelumnya dikaitkan dengan merger dalam ketentuan ini tidak diberlakukan lagi.

Sebagai bagian dari rangkaian kebijakan deregulasi, dan untuk memberikan landasan hukum yang lebih kuat atas prinsip-prinsip deregulasi yang terkandung dalam paket-paket kebijakan yang telah dikeluarkan sejak tahun 1983, Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan ditetapkan pada tanggal 25 Maret 1992. Berdasarkan Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tersebut diatur kembali struktur perbankan, ruang lingkup kegiatan, syarat pendirian, peningkatan perlindungan dana masyarakat dengan jalan menerapkan prinsip kehati-hatian dan memenuhi persyaratan tingkat kesehatan bank, serta peningkatan profesionalisme para pelakunya. Dengan undang-undang tersebut juga ditetapkan penataan badan hukum bank-bank pemerintah, landasan kegiatan usaha bank berdasarkan prinsip

bagi hasil (syariah), serta sanksi-sanksi ancaman pidana terhadap yang melakukan pelanggaran ketentuan perbankan.

Sebagai rangkaian kebijakan deregulasi dengan mengantisipasi perkembangan sebagaimana diuraikan di atas, pada 17 Desember 1990 Bank Indonesia menetapkan Pola Dasar Pengawasan dan Pembinaan Bank yang dimaksudkan untuk menyesuaikan pola pengawasan dan pembinaan bank agar tetap diarahkan untuk meningkatkan kedewasaan dan kemandirian dalam pola pikir dan sikap yang bertanggungjawab dalam mengamankan kepentingan masyarakat serta menunjang pembangunan ekonomi. Pola dasar pengawasan dan pembinaan bank harus dikembangkan sebagai konsep yang terintegrasi dengan dunia perbankan dan pihak-pihak lain yang terkait.

Untuk meningkatkan praktek kehati-hatian bagi perbankan, Bank Indonesia mengeluarkan Paket Kebijakan tanggal 28 Februari 1991 (Pakfeb 1991) tentang Penyempurnaan Pengawasan dan Pembinaan Bank, yang memulai penerapan rambu-rambu kehati-hatian yang mengacu pada standar perbankan internasional yang antara lain meliputi ketentuan mengenai Kewajiban Penyediaan Modal Minimum, Pembentukan Penyisihan Aktiva Produktif.

Bertalian dengan ketentuan pasal 54 Undang-undang Perbankan 1992 yang menetapkan bahwa bank pemerintah harus menyesuaikan bentuk hukum lembaga selambat-lambatnya setahun sejak dikeluarkannya undang-undang tersebut, Bank Indonesia membantu bank-bank yang bersangkutan termasuk pemegang saham yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Keuangan untuk melakukan persiapan-persiapan yang diperlukan dalam rangka mewujudkan penyesuaian yang diwajibkan. Sebelum berakhirnya batas waktu, ketujuh bank pemerintah telah dapat melakukan penyesuaian sehingga untuk selanjutnya nama resmi yang digunakan oleh bank-bank tersebut adalah:

- (i) Bank Negara Indonesia (Persero)
- (ii) Bank Bumi Daya (Persero)
- (iii) Bank Rakyat Indonesia (Persero)
- (iv) Bank Dagang Negara (Persero)
- (v) Bank Ekspor Impor Indonesia (Persero)
- (vi) Bank Pembangunan Indonesia (Persero) dan
- (vii) Bank Tabungan Negara (Persero).

Dengan telah ditematkannya semua bank pemerintah sebagai bank umum yang kedudukannya sama dengan bank-bank umum lainnya, serta yang berlandaskan hanya pada satu undang-undang, kebijakan Bank Indonesia yang khusus ditujukan kepada bank pemerintah pada masa yang lalu, sejak saat itu ditiadakan. Perlakuan Bank Indonesia terhadap bank pemerintah baik dalam pemberlakuan ketentuan perbankan maupun dalam pelaksanaan pengawasan dan pembinaan bank disamakan dengan perlakuan terhadap bank-bank umum lainnya.

Terkait dengan kegiatan usaha bank berdasarkan prinsip bagi hasil (syariah) pada tanggal 30 Oktober 1992 diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa bank yang memilih kegiatan usahanya berdasarkan prinsip bagi hasil tidak boleh melakukan kegiatan sebagai bank konvensional, demikian pula sebaliknya. Kegiatan operasional bank berdasarkan prinsip bagi hasil baik dalam penghimpunan dan penanaman dana maupun dalam pemberian jasa perbankan lainnya serta dalam

hal risiko usaha pada dasarnya sama dengan bank konvensional. Yang membedakan adalah bahwa imbalan semua transaksi perbankan tidak didasarkan pada sistem bunga melainkan atas dasar prinsip jual beli sebagaimana digariskan dalam syariat (hukum) Islam.

4. Otoritas pengawasan 1983-1997

Di bidang pengawasan dan pembinaan bank-bank, hingga tahun 1992 Bank Indonesia tetap berpijak pada Undang-undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.

Di bidang pengawasan dan pembinaan bank-bank, hingga tahun 1992 Bank Indonesia tetap berpijak pada Undang-undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan. Tugas tersebut tetap melekat bahkan dipertegas dalam Undang-undang Perbankan baru, yaitu Undang-undang No. 7 Tahun 1992. Dalam Bab I pasal 29 sampai dengan 37 Undang-undang No. 7 Tahun 1992, peran Bank Indonesia mencakup fungsi regulasi, pengawasan, pemeriksaan dan pembinaan, serta penerapan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan bank. Selain dalam pasal-pasal tersebut, terdapat pula kewenangan Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi hal-hal yang dilakukan bank seperti dalam pasal 7 tentang kegiatan dalam valuta asing, penyertaan modal, serta bertindak sebagai pendiri dan pengurusan dana pensiun. Perbedaan fundamental dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia berdasarkan kedua undang-undang tersebut adalah dari segi pendekatan dan pola pelaksanaan dengan menerapkan kebijakan deregulasi.

Khusus untuk bank-bank pemerintah dan bank pembangunan daerah pengawasannya juga dilakukan oleh BPK/BPKP. Sedangkan bank-bank yang sudah go public pengawasannya dilakukan oleh Bank Indonesia dan Bapepam.

5. Sasaran Strategis 1983-1997

Sejalan dengan kebijakan Pemerintah, untuk melakukan deregulasi dan debirokratisasi dan dengan memperhatikan kondisi perbankan pada awal tahun 80-an, Bank Indonesia dalam periode ini mengambil berbagai inisiatif untuk menunjang kebijakan dasar tersebut.

Sejalan dengan kebijakan Pemerintah, untuk melakukan deregulasi dan debirokratisasi dan dengan memperhatikan kondisi perbankan pada awal tahun 80-an, Bank Indonesia dalam periode ini mengambil berbagai inisiatif untuk menunjang kebijakan dasar tersebut. Inisiatif-inisiatif yang diambil oleh Bank Indonesia untuk menunjang pembangunan ekonomi dalam era deregulasi dapat dikelompokkan menjadi lima aspek sebagai berikut.

- Meningkatkan peran perbankan dalam pembangunan ekonomi.
- Menciptakan alat-alat moneter berdasarkan mekanisme pasar dan menjaga
- kestabilan moneter dengan menggunakan alat yang diciptakan-nya.
- Melakukan pengendalian devisa dan mendorong ekspor nonmigas.
- Menunjang pengembangan pasar modal.
- Menunjang pengembangan usaha kecil dan koperasi.

Dalam pelaksanaannya, inisiatif-inisiatif tersebut dituangkan dalam berbagai paket kebijakan yang dikeluarkan secara bertahap. Pengawasan dan pembinaan bank pada periode ini dilakukan dalam rangka mewujudkan sistem perbankan yang sehat dan efisien dalam arti dapat memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar, dan bermanfaat bagi perkembangan ekonomi Indonesia.