

POSISI NASABAH DAN TANGGUNG JAWAB DIREKSI BANK TERLIKUIDASI DAN BANK BEKU OPERASIONAL

Oleh:
Zudan Arif Fakrulloh

Dalam sistem perbankan nasional, nasabah bank berada dalam posisi yang lemah apabila terjadi likuidasi dan pembekuan izin usaha bank. Direksi bank dapat dituntut untuk bertanggung jawab sampai harta pribadinya apabila dalam pengelolaan bank terbukti melakukan mismanagement yang mengakibatkan kerugian bank tersebut.

I. PENGANTAR

Upaya penyehatan bank yang dilakukan oleh pemerintah untuk meredakan gejolak moneter telah memasuki babak kedua. Upaya penyehatan bank dalam babak pertama adalah dilakukannya pencabutan izin usaha 16 bank swasta yang kemudian diikuti dengan likuidasi pada bulan Nopember 1997. Penyehatan bank babak kedua terjadi 4 April yang lalu dengan membekukan tujuh bank swasta (Bank Surya, Bank Kredit Asia, Bank Deka, Bank Pelita, Bank Centris Internasional, Bank Subentra, dan Bank Hokindo) dan pengambilalihan tujuh bank lainnya oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Ketujuh bank yang diambil alih adalah bank Danamon, bank PDFCI, bank Exim, bank BANI, bank Tiara Asia, BUN dan bank Modern.

Paket penyehatan bank pada babak pertama disebut dengan Bank Dalam Likuidasi (BDL) sedangkan paket babak kedua disebut dengan istilah Bank Beku Operasional (BBO). Likuidasi 16 bank swasta sebagai salah satu upaya pemerintah untuk meredakan gejolak moneter, tampaknya sudah merupakan *ultimum remedium*. Likuidasi ini tentu saja merugikan masyarakat luas, karena bank yang terkena likuidasi terdapat bank yang mempunyai cukup banyak cabang seperti Bank Harapan Santosa. Bank-bank yang terkena likuidasi tersebut adalah: Bank Andromeda, Bank Harapan Santosa, Bank

Guna Internasional, Bank Citrahasta Dha-namanunggal, Bank Astria Raya, Bank Jakarta, Bank Kosagraha Sentosa, Bank Mataram Dhanarta, Bank Dwipa Semesta, Bank Pinaesaan, Bank Industri, Bank Umum Majapahit, Southeast Asia Bank, Bank Anrico, Sejahtera Bank Umum dan Bank Pacific.

Ada lima kriteria yang dijadikan dasar oleh pemerintah untuk melakukan likuidasi bank. Pertama, aset yang dimiliki bank tidak cukup menutup kewajibannya karena besarnya kredit macet. Kedua, bank tidak mampu menutup biaya-biaya sehingga kerugiannya membesar. Ketiga, bank tidak mampu menghimpun dana masyarakat sehingga tergantung pada pasar uang antar bank. Keempat, akumulasi kerugian membuat modal menjadi negatif dan pemilik bank tidak dapat lagi menambah modal. Kelima, pemilik dan pengurus bank tidak mengindahkan teguran dari BI

Secara normatif, pencabutan izin usaha 16 bank swasta di atas memang diijinkan oleh ketentuan perbankan. Namun demikian, penutupan izin usaha ini merupakan langkah terakhir setelah Bank Indonesia melakukan upaya lain yaitu:

1. Menyuruh pemegang saham menambah modal
2. Pemegang saham mengganti direksi atau dewan komisaris
3. Bank menghapus-bukukan kredit macet dan memperhitungkan kerugian banknya dengan modal
4. Bank Melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain.

• **Zudan Arif Fakrulloh adalah Dosen FH Unto. Wijaya Kusuma Surabaya**

5. Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban.

Namun demikian apabila tindakan di atas dipandang oleh BI belum cukup dan dipandang keadaan bank tersebut membahayakan sistem perbankan nasional maka BI dapat mengusulkan kepada Menteri Keuangan agar mencabut izin usaha bank tersebut. Dan berdasarkan usul BI maka Menteri Keuangan mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi untuk melikuidasi bank tersebut.

Dari segi terminologis, istilah BBO sebenarnya tidak dikenal dalam UU Perseoran Terbatas maupun UU Perbankan, yang ada adalah istilah likuidasi dan pencabutan ijin usaha. Walaupun menggunakan istilah yang berbeda, keduanya mempunyai implikasi hukum yang sama yaitu tidak diijinkannya bank tersebut beroperasi. Walaupun dalam BBO ijin usahanya belum dicabut, bank tersebut pada hakikatnya sudah mati karena hampir seluruh tabungan, deposito, giro milik nasabah diambil semua sehingga bank tersebut kesulitan likuiditas.

Berbeda dengan dengan nasabah BDL yang tidak dijamin sepenuhnya oleh pemerintah, nasib nasabah BBO tampaknya lebih baik karena pemerintah menjamin sepenuhnya kewajiban dari BBO. Yang menjadi persoalan adalah bagaimanakah posisi nasabah dan tanggung jawab direksi bank terlikuidasi dan direksi Bank Beku Operasional setelah semua kewajibannya diambil alih oleh pemerintah.

II. POSISI NASABAH BANK TERLIKUIDASI

Dalam sistem perbankan nasional, secara normatif nasabah bank berada dalam posisi yang lemah apabila bank terkena likuidasi. Ketentuan yang ada dalam UU no. 7 tahun 1992 tentang Perbankan tidak memberikan perlindungan hukum yang memadai kepada nasabah. Sebenarnya apabila bank dilikuidasi, besar kemungkinan bank tersebut masih mempunyai hak dan kewajiban, sehingga tidak serta merta bank dapat dianggap bubar. Hak dan kewajiban yang masih ada tersebut biasanya berupa kredit yang masih berjalan, ada stand by L/C atau

garansi bank yang belum jatuh bayar. Dalam kondisi demikian biasanya disebut dengan "Bank dalam likuidasi". Dengan demikian mestinya izin bank dicabut justru setelah proses likuidasi selesai. Bukan sebaliknya.

KUH Perdata, UU Kepailitan, dan UU Perbankan sama-sama mendudukan nasabah pemegang deposito, tabungan, dan giro sejajar dengan kreditur kongkuren biasa. Satu-satunya yang dikecualikan oleh UU Perbankan dalam hal likuidasi adalah penitipan murni oleh nasabah, vide pasal 9. Tentu saja hal ini tidak adil karena tabungan, deposito maupun giro, sebenarnya hanya versi-versi lain dari penitipan, sehingga tidak layak jika disejajarkan dengan kreditur lainnya.

Selain itu sebagai bisnis kepercayaan, maka demi menjaga kepercayaan masyarakat, mestinya kepentingan nasabah lebih didahulukan, setidaknya hanya dapat dikalahkan oleh kreditur dengan jaminan gadai atau hipotik, biaya likuidasi, atau gaji karyawan bank tersebut. Dalam kasus likuidasi jika keputusan likuidator merugikan nasabah, tidak tertutup kemungkinan bagi nasabah untuk mengajukan keberatan terhadap keputusan likuidator melalui gugatan biasa ke pengadilan negeri, banding ke pengadilan tinggi dan kasasi ke Mahkamah Agung, diikuti dengan peninjauan kembali, jika ada alasan untuk itu. Demi menjaga kepercayaan masyarakat, sudah sepantasnya apabila hutang bank yang dilikuidasi pemerintah, termasuk kepada Bank Indonesia, baru dibayar setelah seluruh hutangnya kepada nasabah terbayar lunas.

Bagi nasabah yang bersangkutan, apabila proses likuidasi dianggap merugikan, mereka dapat menggugat bank yang bersangkutan ke pengadilan, sehingga seluruh assetnya dijadikan sita jaminan. Ini berarti menjadi status quo. Jadi tidak dapat lagi dialihkan kepada siapa pun oleh siapapun.

Apabila nasabah memenangkan gugatan, nasabah dapat langsung melelang asset tersebut untuk pelunasan bayaran uang mereka plus bunga yang penuh. Jika ada pihak yang melakukan bantahan dan katakanlah-diterima oleh pengadilan, upaya nasabah mengajukan gugatan ke

pengadilan tersebut dapat menjadi alat untuk memperkuat bargaining position.

Seandainya dalam memberikan keputusan, tim likuidasi bersikap tidak adil, maka dia pun tidak luput dari sasaran gugatan ke pengadilan oleh pihak yang telah dirugikannya. Hal ini memang sangat krusial dan sangat mungkin terjadi karena proses likuidasi berbeda dengan kepailitan. Tentang kepailitan diatur khusus oleh UU Kepailitan. Dalam proses kepailitan pengadilanlah yang memberikan keputusannya. Dan, setelah itu, masih ada banding ke Pengadilan Tinggi dan kasasi ke Mahkamah Agung. Sedangkan dalam proses likuidasi dapat dilakukan melalui keputusan RUPS ataupun Keputusan Pemerintah.

Menurut sistem hukum Indonesia, dalam suatu likuidasi, jika seluruh hutangnya kepada pihak luar dibayar lunas, baru sisanya jika ada diperuntukkan bagi pembayaran hutangnya kepada pemegang saham, misalnya yang berbentuk subordinated. Dan, setelah itu, sisa assetnya baru dibagi-bagikan kepada para pemegang saham.

Likuidasi bank swasta ini memberikan dampak yang besar terutama menurunkan kepercayaan masyarakat/nasabah terhadap bank swasta. Disisi yang lain, semakin tampak bahwa posisi nasabah amat lemah dan tidak mendapatkan perlindungan hukum yang cukup dalam UU Perbankan. Oleh karena itu, para nasabah bank perlu untuk berhati-hati untuk memilih bank.

III. TANGGUNG JAWAB DIREKSI BANK TERLIKUIDASI DAN BANK BEKU OPERASIONAL

Persoalan yang perlu untuk dicermati dalam kasus ini adalah bagaimanakah tanggung jawab hukum direksi, dan secara eksplisit dapatkah direksi digugat apabila hasil penjualan asset bank tidak mencukupi untuk membayar uang simpanan nasabah.

Dalam hal ini pertama-tama perlu dilihat dahulu apakah penyebab terjadinya likuidasi dan BBO tersebut. Apabila penyebabnya adalah faktor *overmacht/force majeure* seperti adanya banjir, perang, bencana alam, dan lain-lain penyebab yang berasal dari luar kekuasaan manusia,

maka direksi bank tidak dapat digugat. Namun demikian apabila penyebab terjadinya BBO dan likuidasi adalah karena: **pertama**, direksi bertindak diluar kewenangannya sebagaimana ditetapkan dalam anggaran dasar, **kedua**, direksi melakukan perbuatan melawan hukum, **ketiga**, direksi bersikap tidak layak dan bertentangan dengan *prinsip business judgement atau fiduciary duty*, **keempat**, jika terjadi apa yang disebut dengan *ultra vires* yaitu setiap tindakan yang dilakukan oleh perusahaan *beyond the power or capacity of the corporation as granted by state in its charter* (Robert Corley, 1971; 1110) dan **ketima** apabila terjadi perbuatan yang berada dalam lingkup doktrin *piercing the corporate veil*, maka direksi bank dapat digugat agar bertanggung jawab sampai pada harta pribadinya.

Ada dua landasan hukum yang dapat dijadikan dasar untuk menyeret direksi bank agar bertanggung jawab sampai pada harta pribadinya, yaitu UU nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan UU no. 7 tahun 1992 tentang Perbankan beserta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 1996 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1997 dan Kepmenkeu no. 448/KMK.017/1997 tentang Pelaksanaan Ketentuan dan Tata Usaha Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank serta SK Direksi BI no. 30/63/Kep/Dir tentang Tata Cara Pelaksanaan Likuidasi Bank.

Menurut Pasal 10 ayat (4) PP nomor 68 tahun 1997 menyatakan bahwa anggota direksi, dewan komisaris dan pemegang saham bertanggung jawab sampai harta pribadi jika mereka turut serta menjadi penyebab kegagalan bank. Ketentuan ini sebenarnya terkait erat dengan masalah prinsip kehati-hatian yang wajib dilaksanakan oleh bank. Tanggung jawab tersebut harus diberikan secara pribadi untuk memenuhi kewajiban bank terhadap nasabah dan kreditor lainnya.

Dasar hukum lainnya adalah UU nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Ketentuan mengenai tanggung

jawab direksi tertuang dalam Pasal 85 ayat (1) yang menentukan bahwa setiap anggota direksi wajib dengan iktikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan dan ayat (2) yang menyatakan bahwa setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan dalam ayat (1).

Selain itu bila terbukti ada unsur kriminalnya, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 49 ayat 2b UU no. 7 tahun 1992 tentang Perbankan (UUP), maka anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam Undang-Undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam pidana penjara paling lama 6 tahun dan denda paling banyak enam milyar rupiah.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 49 ayat 2b di atas, anggota dewan komisaris, direksi dan pegawai bank yang melanggar kewajiban ataupun pembatasan dan larangan yang ditetapkan dalam UU Perbankan dan peraturan lain seperti di atas, diancam dengan pidana dan denda yang cukup berat.

Apabila terjadi perbuatan-perbuatan di atas dan jelas merugikan bank sebagai korporasi maka pihak Kejaksaan/Kepolisian dapat langsung bertindak untuk melakukan pemeriksaan.

IV. CATATAN AKHIR

Kasus di atas membukakan mata masyarakat luas bahwa kedudukan nasabah bank di Indonesia amatlah lemah. Nasabah tidak mempunyai informasi yang cukup tentang kesehatan bank. Kebanyakan

nasabah menyimpan uang dengan alasan praktis saja yaitu rumahnya dekat dengan lokasi bank atau tergiur dengan bunga bank yang tinggi. Sampai saat ini masih amat sulit bagi orang awam untuk melihat kinerja atau kesehatan sebuah bank. Gedung yang mentereng, bunga bank yang tinggi, iming-iming hadiah yang besar, ukanlah jaminan bank tersebut sehat. Oleh karena itu, saat ini nasabah yang menyimpan uang di Bank ibaratnya seperti hendak membeli kucing dalam karung. Dalam situasi seperti inilah peran pemerintah amat besar untuk melindungi nasabah bank. Barangkali akan amat baik apabila pemerintah berani memberikan pemeringkatan bank secara terbuka. Misalnya Bank yang sehat diberikan peringkat A, cukup sehat peringkat B, tidak sehat peringkat C, demikian seterusnya. Peringkat ini hendaknya diumumkan secara terbuka dan bank Indonesia berani melakukan evaluasi secara terus menerus. Adanya Peringkat bank ini sekaligus merupakan seleksi alam, sehingga bank yang tidak bonafid/sehat akan rontok dengan sendirinya. Dan yang jelas masyarakat mengetahui kondisi bank tempat ia menipikan uangnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Forum Keadilan no. 17 tahun VI tanggal 1 Desember 1997
 Munir Fuady, **Hukum Bisnis Buku Kesatu**, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993
 Widjanarto, **Hukum dan Ketentuan Perbankan Indonesia**, Grafiti, Jakarta, 1993
 Zudan Arif Fakrulloh & Hadi Wuryan, **Hukum Ekonomi, buku kesatu**, Karya Abditama, Surabaya, 1997
 UU no. 7 tahun 1992 tentang Perbankan