

PRINSIP KEHATI-HATIAN DALAM KONSISTENSI PENERBITAN KEBIJAKAN PPAP SEBAGAI UPAYA MENCIPTAKAN STRUKTUR PERBANKAN YANG SEHAT

JOHANNES IBRAHIM, P. LINDAWATY S. SEWU, HASSANAIN HAYKAL
Dosen Fakultas Hukum Universitas Kristen Maranatha Bandung, Jalan Prof.Drg. Suria Sumantri,
MPH No. 65 Bandung 40154, Telp. (022) 2012186 ext 970, Fax. (022) 2005914,
Email: johannesibrahim@rocketmail.com

ABSTRAK

Bank adalah lembaga intermediasi yang berperan dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat, di mana bank menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit. Mengingat peran dan fungsi bank yang sangat strategis, maka pengelolaan bank harus dilakukan dengan baik. Pengelolaan bank yang baik harus mengacu pada ketentuan perundang-undangan dan berpegang pada prinsip kehati-hatian. Salah satu bentuk pengelolaan bank dalam upaya menciptakan perbankan yang sehat dengan berbasis manajemen risiko adalah dengan cara melakukan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP) bagi kredit bermasalah. Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP) pada pelaksanaannya harus dilakukan secara konsisten, sehingga perlunya adanya pengawasan yang intensif dari Bank Indonesia dan pentingnya koherensi peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai payung hukum bagi kegiatan operasional bank secara umum.

Kata Kunci : Prinsip Kehati-hatian, PPAP dan Struktur Perbankan.

ABSTRACT

Banks are intermediary institutions that play a role in improving the quality of life, in which the bank to collect funds from the public in the form of savings and channel them back in the form of loans. Given the role and functions of the bank are very strategic, and management of the bank should do well. Good bank management should refer to the statutory provisions and adhere to the prudential principle. One form of management of the bank in an effort to create a healthy banking-based risk management is to make Establishment Allowance for Earning Assets (PPAP) for non-performing loans. Establishment Allowance for Earning Assets (PPAP) on its implementation should be done consistently, so the need for intensive supervision of Bank Indonesia and the importance of coherence of legislation that serves as an umbrella act for the general operations of the bank

Keywords: Prudential Principle, PPAP and Banking Structure.



I. PENDAHULUAN

Krisis moneter di tahun 1997 memiliki dampak yang cukup besar terhadap sistem dan infrastruktur perekonomian Indonesia, khususnya sektor perbankan, di mana akibat tingginya angka kredit macet dan minimnya likuiditas bank, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk menutup beberapa bank yang bermasalah. Kondisi demikian, menuntut pemerintah untuk menyediakan dana talangan bagi nasabah dengan jumlah yang cukup besar, dengan memerlukan dukungan *International Monetary Fund* (IMF). Ketersediaan IMF untuk menyediakan dana talangan tersebut, menyebabkan ketatnya pengawasan terhadap kegiatan operasional bank, mengingat bank merupakan lembaga intermediasi yang mempunyai peran dan fungsi strategis dalam menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit.

Mengingat fungsi dan perannya yang strategis dalam perekonomian, maka guna menciptakan perbankan yang sehat, diperlukan suatu pengelolaan yang baik dan pengawasan dari Bank Indonesia. Salah satu bentuk penjabaran pengawasan Bank Indonesia dalam menciptakan perbankan yang sehat, yaitu dengan menerbitkan kebijakan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP) dalam penyaluran kredit perbankan melalui peraturan-peraturan Bank Indonesia, salah satunya yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/2/PBI/2009 tanggal 29 Januari tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan

Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum, di mana dalam peraturan tersebut dikemukakan pengertian Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif sebagai cadangan yang harus dibentuk sebesar prosentase tertentu berdasarkan kualitas aktiva.

Kredit bermasalah mempengaruhi biaya yang harus dikeluarkan oleh bank, sehingga setiap bank berkewajiban untuk membukukan biaya PPAP sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang perbankan, sehingga Pelaksanaan PPAP di perbankan secara konsisten patut dikedepankan agar bank-bank dapat melakukan kegiatan operasionalnya secara sehat. Hal ini sebagai bentuk pelaksanaan dari *prudential banking* (prinsip kehati-hatian) yang harus ditegakan dan dilaksanakan oleh bank dalam melakukan kegiatan operasionalnya, khususnya dalam kegiatan menyalurkan kredit kepada masyarakat, di mana PPAP merupakan satu instrumen penting guna meminimalisir angka kerugian akibat kredit macet. Di satu sisi, dilaksanakannya PPAP oleh bank yang beroperasi tidak dapat dilepaskan dari fungsi dan peran pengawasan dari Bank Indonesia. Untuk itu, perlu adanya ketentuan payung agar pengawasan dari Bank Indonesia sejalan dengan kebijakan PPAP.

Guna terciptanya praktik perbankan yang sehat, maka diperlukan seperangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan operasional bank. Hal ini ditujukan agar terwujudnya kepastian hukum, khususnya di bidang pengawasan perbankan terutama yang terkait dengan *Prudential Banking* (prinsip

kehati-hatian), di mana salah satunya adalah penerapan kebijakan PPAP. Adapun Peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang perbankan antara lain; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Mengingat bank merupakan lembaga intermediasi yang memegang kepercayaan dari masyarakat, maka ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan harus bersifat komprehensif.

Di sisi lain, sebagai bentuk penjabaran peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum dalam kegiatan operasional bank, maka setiap kebijakan yang diberikan oleh Bank Indonesia selaku otoritas moneter dan pengawas perbankan harus mencerminkan konsistensi dan ketaatan asas, khususnya kebijakan yang berkaitan dengan PPAP. Di samping itu, faktor pengawasan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang ada menjadi unsur yang sangat penting, mengingat masih perlu dilakukannya harmonisasi hukum dengan kebijakan PPAP. Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan permasalahan mencakup Eksistensi Undang-Undang tentang Perbankan dan Undang-Undang tentang Bank Indonesia sebagai ketentuan payung bagi operasional Bank di Indonesia dan korelasinya dengan *prudential banking* (prinsip kehati-hatian), konsistensi dan harmonisasi penerbitan kebijakan PPAP dengan Undang-Undang tentang Perbankan dan Undang - Undang tentang Bank Indonesia, serta

pengawasan perbankan menurut Undang-Undang tentang Perbankan dan Undang-Undang tentang Bank Indonesia terkait kebijakan PPAP.

II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis sosiologis, dengan tipe Penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu dengan cara berusaha memberikan gambaran mengenai permasalahan yang aktual berdasarkan fakta-fakta yang tampak.

Penelitian yuridis normatif, yang merupakan penelitian utama dalam penelitian ini, adalah penelitian hukum kepustakaan. Dalam penelitian ini bahan pustaka merupakan data dasar penelitian yang digolongkan sebagai data sekunder. Sedangkan penelitian yuridis sosiologis, yang merupakan penelitian pelengkap dalam penelitian ini, adalah penelitian yang terutama meneliti data primer. Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

A. Sekunder

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer ini mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait dengan PPAP.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, terdiri atas penjelasan undang-undang yang terkait atas penjelasan undang-undang, literatur tentang perbankan, bahan-bahan seminar yang terkait dengan PPAP.

3. Bahan hukum tertier

Bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri atas; kamus hukum Belanda-Indonesia, *Black's Law Dictionary*, *Collin Dictionary*.

B. Primer

Penelitian yuridis sosiologis menggunakan data primer berupa :

1. Wawancara dengan pejabat-pejabat di Bank Indonesia berwenang dalam bidang pengawasan perbankan.
2. Wawancara dengan para pejabat di beberapa bank yang menangani masalah PPAP.

Populasi dari penelitian ini adalah pejabat Bank Indonesia yang berwenang di bidang pengawasan perbankan dan para pejabat di beberapa bank. Sedangkan teknik pengambilan sampel dilakukan dengan cara teknik sampel purposif (*purposive sampling*).

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara (*interview*).

Wawancara dilakukan dengan komunikasi langsung, yaitu dengan mengadakan

hubungan secara langsung dengan objek penelitian, yaitu pejabat di Bank Indonesia yang berwenang di bidang pengawasan perbankan dan pejabat di bank menangani masalah PPAP. Di samping itu, digunakan pula wawancara dengan komunikasi tidak langsung, untuk batas-batas tertentu, di mana terdapat keterbatasan jarak dan/atau waktu komunikasi dengan objek penelitian. Sehubungan dengan prioritas dari teknik pengumpulan data menggunakan wawancara dengan komunikasi langsung, maka alat pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*). Lokasi penelitian dilakukan di Jakarta dan Bandung.

Teknik analisis digunakan dengan pendekatan kualitatif. Dalam pendekatan kualitatif ini tidak digunakan parameter statistik. Metode deduktif digunakan untuk data yang diperoleh dari penelusuran kepustakaan, sedangkan metode induktif digunakan untuk data yang diperoleh dari lapangan dan bersifat pelengkap saja dalam penelitian ini.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Eksistensi Undang-Undang Tentang Perbankan Dan Undang-Undang Tentang Bank Indonesia Sebagai Ketentuan Payung Bagi Operasional Bank Di Indonesia dan Korelasinya Dengan Pelaksanaan *Prudential Banking* (Prinsip Kehati-hatian)

Bank dalam menjalankan aktivitasnya berpegang teguh pada prinsip kehati-hatian. Prinsip kehati-hatian (*Prudential Regulation*) dalam hukum perbankan dikategorikan sebagai “*a seamless web*” yang bertujuan untuk mencapai suatu sistem perbankan yang sehat dan efisien. *Prudential Regulation* merupakan aturan main yang merupakan kerangka hukum, sosial dan politik. Dalam konsep *prudential regulation* ukuran moral sangat ditentukan oleh akibat tindakan yang dilakukan oleh pelaku bisnis bank dalam mengelola bisnisnya untuk mencapai suatu bank yang sehat, efisien, tangguh bersaing dan dapat berperan mendukung pembangunan ekonomi nasional.

Prinsip *prudential regulation* pada dasarnya bertolak dari prinsip *prudence*. *Black's Law Dictionary* memberikan uraian tentang “*prudence*” sebagai berikut:

“ *Carefulness, precaution, attentiveness, and good judgment, as applied to action or of care reconduct. That degree of care required by the exigencies or circumstances under which it is to be exercised. This*

term, in the language of the law, is commonly associated with care and diligence and contrasted with negligence.”

Teori keutamaan moral yang dikemukakan oleh Adam Smith, membahas *prudence* sebagai :

“ That careful and laborious and circumspect state of mind, ever watchful and ever attentive to the most distant consequences of every action, could not be a thing pleasant or agreeable for its own sake, but upon account of its tendency to procure the greatest goods and to keep off the greatest evils.” (Smith, Adam, 1976 ; 298)

“ (Sikap pandang sangat berhati-hati, sangat waspada dan penuh perhatian terhadap konsekuensi yang paling jauh dari setiap tindakan, tidak dapat menjadi suatu hal yang menyenangkan atau dapat disetujui demi kepentingan sendiri, tetapi atas tanggung jawab tentang kecenderungannya untuk memperoleh kebaikan yang paling besar dan untuk menghindari kejahatan yang paling besar).”

Penjelasan lebih lanjut dari pembahasan teori *prudence* yang dikembangkan oleh Adam Smith dapat dikemukakan bahwa *“prudence”* sebagai: (Sonny, Keraf, 1996 ; 107).



“Keadaan batin yang waspada, jeli dan sangat hati-hati, selalu penuh perhatian terhadap konsekuensi-konsekuensi yang paling jauh dari setiap tindakan, untuk memperoleh kebaikan yang paling besar dan untuk menghindari kejahatan yang paling besar.”

Keutamaan ini menyangkut kewajiban untuk mempertahankan hidup pribadi. Orang yang memiliki keutamaan ini selalu berhati-hati dan waspada terhadap dirinya, kepentingan dan hidupnya. Bagi Smith, keutamaan ini tidak hanya memungkinkan manusia untuk memperhatikan kepentingannya untuk masa kini, melainkan juga waspada terhadap kehidupannya di masa yang akan datang. Ia peduli akan konsekuensi-konsekuensi jangka panjang dari tindakannya. Bahkan demi masa depannya rela untuk mengorbankan kepentingannya pada masa sekarang. Demikian pula, demi kepentingannya ia peduli akan kepentingan orang lain. Sedangkan di dunia modern Inggris, *prudence* adalah sesuatu perasaan berhati-hati dan penuh perhitungan pada kepentingan diri sendiri. *Prudence* adalah kebajikan yang dinyatakan dalam tindakan sedemikian rupa sehingga kesetiaan dari kebajikan itu terhadap yang lainnya, dijadikan contoh bagi tindakan seorang lainnya. (MacIntyre, Alasdair, 1976 ; 74)

Bank yang selalu memperhatikan *prudential regulation* akan peduli terhadap konsekuensi dan tindakan jangka panjangnya, baik untuk kepentingan bank yang dikelolanya dan sistem perbankan secara keseluruhan.

(Johannes, Ibrahim, 2007 ; 95) Prinsip kehati-hatian telah diakomodir dalam ketentuan normatif, sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Pasal 2 berbunyi:

“ Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian”.

Pasal 29 Ayat (1), (2), (3), dan (4) Bab V tentang Pembinaan dan Pengawasan Bank dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan: Pasal 29 Ayat (1):

“ Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia”.

Pasal 29 Ayat (2):

“ Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian”.

Pasal 29 Ayat (3):

“ Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara

yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank”.

Pasal 29 Ayat (4):

“ Untuk kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank”.

Penjelasan umum:

“ ... Peningkatan perlindungan dana masyarakat yang dipercayakan pada lembaga perbankan melalui penerapan prinsip kehati-hatian dan pemenuhan ketentuan persyaratan kesehatan bank.”

“ ... Prinsip kehati-hatian harus dipegang teguh sedangkan ketentuan mengenai kegiatan usaha bank perlu disempurnakan terutama yang berkaitan dengan penyaluran dana, termasuk di dalamnya peningkatan peranan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) bagi perusahaan berskala besar dan atau berisiko tinggi.”

Penjelasan Pasal 29 Ayat (1), (2), dan (3):

“Yang dimaksud dengan pembinaan dalam ayat (1) ini adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank.”

Yang dimaksud dengan pengawasan dalam ayat (1) ini meliputi pengawasan tidak langsung yang terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis, dan evaluasi laporan bank, dan pengawasan langsung dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan. Sebagai lembaga yang bertugas menghimpun dana masyarakat, bank akan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit. Dalam penyaluran kredit, bank harus berhati-hati agar kredit yang disalurkan tersebut dapat dikembalikan oleh peminjam dengan tepat waktu. Pada proses awal penyaluran kredit, bank akan melakukan penilaian atas permohonan kredit. Maksud penilaian terhadap permohonan kredit tersebut adalah:

“ Untuk meletakkan kepercayaan dan untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan di kemudian hari bila kredit ternyata disetujui untuk diberikan.” (Johannes, Ibrahim, 2004 ; 16)

Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas mengatur bank, berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian dan ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia. Salah satu bentuk perwujudan dari tugas Bank Indonesia dalam menetapkan Peraturan Bank Indonesia yang memuat prinsip kehati-hatian adalah Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tanggal 25 Januari 2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum juncto Peraturan Bank Indonesia Nomor : 11/2/PBI/

2009 Tanggal 29 Januari 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.

B. Konsistensi Dan Harmonisasi Penerbitan Kebijakan PPAP Dengan Undang-Undang Tentang Perbankan Dan Undang-Undang Tentang Bank Indonesia

Peraturan Bank Indonesia No 7/2/PBI/2005 tanggal 20 Januari 2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum Bab 1 Pasal 1 butir (3), menjelaskan bahwa:

“Aktiva Produktif adalah penyediaan dana Bank untuk memperoleh penghasilan, dalam bentuk kredit, surat berharga, penempatan dana antar bank, tagihan akseptasi, tagihan atas surat berharga yang dibeli dengan janji dijual kembali (*reverse repurchase agreement*), tagihan derivatif, penyertaan, transaksi rekening administratif serta bentuk penyediaan dana lainnya yang dapat dipersamakan dengan itu.”

Mengkaji pasal tersebut, diketahui bahwa “kredit” merupakan salah satu bentuk dari aktiva produktif bank. Kredit sebagai bagian dari aktiva produktif mengandung risiko inheren berupa risiko kredit, risiko likuiditas, risiko operasional dan risiko pasar. Risiko kredit (*borrower's default/counter party default*) yaitu gagalnya debitur memenuhi perjanjian yang disepakati, debitur (*counter party*) gagal memenuhi kewajibannya baik hutang pokok dan bunga.

Sedangkan dalam risiko likuiditas (*liquidity risk*), kegagalan debitur membayar kreditnya, menyebabkan dana bank tidak kembali sehingga dana yang seharusnya dapat digunakan untuk memenuhi kewajiban bank, tertahan pada debitur yang bersangkutan dan bank tidak mampu memenuhi kewajibannya kepada pihak ketiga lainnya. Di sisi lain, risiko operasional (sebagai kesalahan proses), terjadi dalam hal kredit macet dapat diselesaikan dengan mengandalkan jaminan yang diserahkan, tetap karena jaminan tidak diikat, bank tidak dapat melakukan eksekusi sehingga bank tidak dapat memperoleh penyelesaiannya.

Dalam risiko nilai tukar (*exchange rate risk*), kredit yang diberikan dalam bentuk valas, nilai tukar rupiah terhadap valas tersebut turun (nilai valas naik), maka kerugian ini menjadi lebih besar dengan penurunan nilai tukar rupiah tersebut. Adapun mengenai risiko kecurangan (*fraud risk*) terjadi apabila kredit macet disebabkan karena rekayasa dalam analisis, sehingga permohonan kredit yang seharusnya ditolak, ternyata disetujui. Risiko kecurangan ini termasuk ke dalam risiko operasional. Apabila masalah kecurangan tersebut mencuat dan tersebar pada masyarakat menyebabkan citra dan reputasi bank menjadi jelek, maka disebut sebagai risiko reputasi (*reputational risk*). (Z., Dunil, 2005 ; 165).

Veithzal Rivai dan Andria Permata Veithzal, mengemukakan bahwa:

“informasi yang mengenai kualitas kredit atau tingkat kolektabilitas bermanfaat untuk menilai kemampuan manajemen bank dalam mengelola kegiatan perkreditan dan sebagai bahan dalam pengambilan keputusan tentang kebijakan yang akan ditempuh dalam membina nasabah ke tingkat kolektibilitas yang lebih baik. Pengawasan penilaian kolektibilitas meliputi; memastikan ketetapan pembayaran pokok pinjaman, pembayaran bunga dan kemampuan yang ditinjau dari kondisi usaha debitur dan meyakini bahwa penilaian kolektibilitas berdasarkan data kredit debitur secara keseluruhan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia.” (Veithzal, Rivai dan Andria Permata Veithzal, 2008 ; 595)

Tujuan penetapan kualitas atau kolektibilitas kredit adalah untuk mengetahui kualitas kredit yang telah diberikan kepada nasabah yang akan menggambarkan sehat tidaknya kredit yang disalurkan dalam operasional bank.

Kualitas kredit ditetapkan berdasarkan faktor penilaian sebagai berikut:

1. prospek usaha yang meliputi penilaian terhadap komponen-komponen: potensi pertumbuhan usaha, kondisi pasar dan posisi debitur dalam persaingan, kualitas manajemen dan permasalahan tenaga kerja, dukungan dari grup afiliasi dan upaya yang dilakukan debitur dalam rangka memelihara lingkungan hidup.

2. Kinerja (*performance*) debitur, yang meliputi penilaian terhadap komponen-komponen: perolehan laba, struktur permodalan, arus kas dan sensitivitas terhadap risiko pasar.
3. Kemampuan membayar, yang meliputi penilaian terhadap komponen-komponen: ketepatan membayar pokok dan bunga, ketersediaan dan keakuratan informasi keuangan debitur, kelengkapan dokumentasi kredit, kesesuaian penggunaan dan, dan kewajaran sumber pembayaran kewajiban. (Dalam Peraturan Bank Indonesia No 7/2/PBI/2005 tanggal 20 Januari 2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum Bagian Kedua Mengenai Kredit, Pasal 10, 11 dan 12)

Dalam peraturan bank Indonesia tersebut Pasal 12 ayat (3), penggolongan kualitas kredit ditetapkan menjadi lima kolektibilitas, yaitu: Lancar, dalam perhatian khusus, kurang lancar, diragukan dan macet.

Penggolongan kualitas aktiva produktif telah mengalami perubahan, dimana sebelum Februari 1998, kualitas aktiva produktif dibagi menjadi 4 golongan yaitu Lancar, kurang lancar, diragukan dan macet.

Alasan dilakukan perubahan tersebut menurut Z Dunil:

“ perubahan dilakukan sesuai perkembangan kondisi perbankan yang berkaitan juga dengan perlunya pemilahan yang lebih tajam dalam melihat kesehatan bank, serta untuk menetapkan penyisihan cadangan

penghapusan aktiva produktif yang memadai untuk menyangga operasi perkreditan bank.” (Z. Dunil, 2005 ; 258).

Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No 11/2/PBI/2009 tanggal 29 Januari 2009 tentang perubahan ketiga atas peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tentang penilaian kualitas aktiva bank umum pasal 35 ayat (1), penetapan kualitas yang hanya dapat didasarkan atas ketepatan pembayaran pokok dan/atau bunga. Penetapan kualitas dapat hanya didasarkan atas ketepatan pembayaran pokok dan/atau bunga, untuk:

1. Kredit dan penyediaan dana lainnya yang diberikan oleh setiap Bank kepada 1 (satu) debitur atau 1 (satu) proyek dengan jumlah kurang dari atau sama dengan Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah);
2. Kredit dan penyediaan dana lainnya yang diberikan oleh setiap Bank kepada debitur Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan jumlah:
 - a. lebih dari Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) sampai dengan Rp. 20.000.000.000,00 (dua puluh milyar rupiah) bagi Bank yang memenuhi kriteria sebagai berikut:
 - 1) memiliki predikat penilaian kecukupan sistem pengendalian risiko (*risk control system*) untuk risiko kredit “sangat memadai” (*strong*);
 - 2) memiliki rasio KPMM paling kurang sama dengan ketentuan yang berlaku; dan

3) memiliki peringkat komposit tingkat kesehatan bank paling kurang 3 (PK-3).

b. lebih dari Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) sampai dengan Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah) bagi Bank yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- 1) memiliki predikat penilaian kecukupan sistem pengendalian risiko untuk risiko kredit “dapat diandalkan” (*acceptable*);
- 2) memiliki rasio KPMM paling kurang sama dengan ketentuan yang berlaku; dan
- 3) memiliki peringkat komposit tingkat kesehatan bank paling kurang 3 (PK-3).

Kredit dan penyediaan dana lain kepada debitur dengan lokasi kegiatan usaha berada di daerah tertentu dengan jumlah kurang dari atau sama dengan Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Dalam Lampiran I Surat Edaran Bank Indonesia No.7/3/DPNP tanggal 31 Januari 2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum, bagian kemampuan membayar, Sub Bagian Ketepatan pembayaran pokok dan bunga, dijelaskan bahwa:

1. Lancar

Pembayaran tepat waktu, perkembangan rekening baik dan tidak ada tunggakan serta sesuai dengan persyaratan kredit.

2. Dalam perhatian khusus:

Terdapat tunggakan pembayaran pokok dan atau bunga sampai dengan 90 (sembilan puluh) hari, jarang mengalami cerukan.

3. Kurang lancar:

Terdapat tunggakan pembayaran pokok dan atau bunga yang telah melampaui 90 (sembilan puluh) hari sampai dengan 120 (seratus dua puluh) hari, Terdapat cerukan yang berulang kali khususnya untuk menutupi kerugian operasional dan kekurangan arus kas.

4. Diragukan:

Terdapat tunggakan pembayaran pokok dan atau bunga yang telah melampaui 120 (seratus dua puluh) hari sampai dengan 180 (seratus delapan puluh) hari, Terjadi cerukan yang bersifat permanen khususnya untuk menutupi kerugian operasional dan kekurangan arus kas.

5. Macet:

Terdapat tunggakan pokok dan atau bunga yang telah melampaui 180 (seratus delapan puluh) hari.”

Kredit bermasalah merupakan persoalan bagi bank, karena bank harus menyisihkan dana yang dialokasikan untuk PPAP. Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tanggal 20 Januari 2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Umum Pasal 1 butir (19), dijelaskan tentang Penghapusan Aktiva adalah:

“ cadangan yang baru harus dibentuk sebesar persentase tertentu berdasarkan kualitas aktiva.”

Sedangkan kategori PPAP lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 44, 45, dan 46.

Pasal 44 :

- “ 1. Bank wajib membentuk PPA terhadap Aktiva Produktif dan Aktiva Non Produktif.
2. PPA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
- a. cadangan umum dan cadangan khusus untuk Aktiva Produktif;
 - dan
 - b. cadangan khusus untuk Aktiva Non Produktif
3. PPA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dibentuk paling kurang sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia ini.”

Pasal 45 :

- “ 1. Cadangan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2) huruf a ditetapkan paling kurang sebesar 1% (satu perseratus) dari Aktiva Produktif yang memiliki kualitas Lancar.
2. Pembentukan cadangan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan untuk Aktiva Produktif dalam bentuk SBI dan SUN serta bagian Aktiva Produktif yang dijamin dengan agunan tunai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.

3. Cadangan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2) ditetapkan paling kurang sebesar:
 - a. 5% (lima perseratus) dari Aktiva dengan kualitas Dalam Perhatian Khusus setelah dikurangi nilai agunan;
 - b. 15% (lima belas perseratus) dari Aktiva dengan kualitas Kurang Lancar setelah dikurangi nilai agunan;
 - c. 50% (lima puluh perseratus) dari Aktiva dengan kualitas Diragukan setelah dikurangi nilai agunan;
 - d. 100% (seratus perseratus) dari Aktiva dengan kualitas Macet setelah dikurangi nilai agunan.
4. Penggunaan nilai agunan sebagai faktor pengurang dalam perhitungan PPA sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya dapat dilakukan untuk Aktiva Produktif.”

Pasal 46 :

- “ Agunan yang dapat diperhitungkan sebagai pengurang dalam pembentukan PPA ditetapkan sebagai berikut:
- a. Surat Berharga dan saham yang aktif diperdagangkan di bursa efek di Indonesia atau memiliki peringkat investasi dan diikat secara gadai;
 - b. tanah, rumah tinggal dan gedung yang diikat dengan hak tanggungan;
 - c. pesawat udara atau kapal laut dengan ukuran di atas 20 (dua puluh) meter kubik yang diikat dengan hipotek; dan atau
 - d. kendaraan bermotor dan persediaan yang diikat secara fidusia.

Kebijakan perbankan yang dikeluarkan dan dilaksanakan oleh BI pada dasarnya adalah ditujukan untuk menciptakan dan memelihara kesehatan, baik secara individu maupun perbankan sebagai suatu sistem. Kesehatan bank penting dalam menjalankan fungsi-fungsi dengan baik serta memelihara kepercayaan masyarakat.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa bank yang sehat adalah bank yang dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik. Dengan kata lain, bank yang sehat adalah bank yang dapat menjaga dan memelihara kepercayaan masyarakat, dapat menjalankan fungsi intermediasi, dapat membantu kelancaran lalu lintas pembayaran serta dapat digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai kebijakannya, terutama kebijakan moneter. Dengan menjalankan fungsi-fungsi tersebut diharapkan dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat serta bermanfaat bagi perekonomian secara keseluruhan.

Untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bank harus mempunyai modal yang cukup, menjaga kualitas asetnya dengan baik, dikelola dengan baik dan dioperasikan berdasarkan prinsip kehati-hatian, menghasilkan keuntungan yang cukup untuk mempertahankan kelangsungan usahanya, serta memelihara likuiditasnya sehingga dapat memenuhi kewajibannya setiap saat. Selain itu, suatu bank harus senantiasa memenuhi berbagai ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan, yang pada dasarnya



berupa berbagai ketentuan yang mengacu pada prinsip-prinsip kehati-hatian di bidang perbankan.

Penilaian tingkat kesehatan bank di Indonesia sampai saat ini secara garis besar didasarkan pada faktor "CAMEL" (*Capital, Assets Quality, Management, Earning dan Liquidity*). Seiring dengan penerapan risk based supervision, penilaian tingkat kesehatan juga memerlukan penyempurnaan. Saat ini BI tengah mempersiapkan penyempurnaan sistem penilaian bank yang baru, yang memperhitungkan sensitivity to market risk atau risiko pasar. Kelima faktor tersebut memang merupakan faktor yang menentukan kondisi suatu bank. Apabila suatu bank mengalami permasalahan pada salah satu faktor tersebut (apalagi apabila suatu bank mengalami permasalahan yang menyangkut lebih dari satu faktor tersebut), maka bank tersebut akan mengalami kesulitan.

Sebagai contoh, suatu bank meskipun modalnya cukup, selalu untung, dikelola dengan baik, kualitas aktiva produktifnya baik) apabila ada masalah likuiditas tidak segera diatasi maka bank tersebut akan menjadi tidak sehat. Pada waktu terjadi krisis perbankan di Indonesia sebetulnya tidak semua bank dalam kondisi tidak sehat, tetapi karena terjadi rush dan mengalami kesulitan likuiditas, maka sejumlah bank yang sebenarnya sehat menjadi tidak sehat. Penilaian tingkat kesehatan bank secara kuantitatif dilakukan terhadap 5 faktor, yaitu faktor Permodalan (*Capital*), Kualitas

Aktiva Produktif (*Asset*), Manajemen (*management*), Rentabilitas (*Earning*) dan Likuiditas (*liquidity*). Analisis ini dikenal dengan istilah :

1. Permodalan (*capital*), Penilaian terhadap faktor permodalan meliputi penilaian terhadap komponen-komponen sebagai berikut:
 - a. kecukupan, komposisi, dan proyeksi (trend ke depan) permodalan serta kemampuan permodalan Bank dalam meng-cover aset bermasalah.
 - b. kemampuan Bank memelihara kebutuhan penambahan modal yang berasal dari keuntungan, rencana permodalan Bank untuk mendukung pertumbuhan usaha, akses kepada sumber permodalan, dan kinerja keuangan pemegang saham untuk meningkatkan permodalan Bank.
2. Kualitas Aset (*asset quality*), Penilaian terhadap faktor kualitas aset meliputi penilaian terhadap komponen-komponen sebagai berikut:
 - a. Kualitas aktiva produktif, konsentrasi eksposur risiko kredit, perkembangan aktiva produktif bermasalah, dan kecukupan penyisihan penghapusan aktiva produktif (PPAP).
 - b. Kecukupan kebijakan dan prosedur, sistem kaji ulang (*review*) internal, sistem dokumentasi, dan kinerja penanganan aktiva produktif bermasalah.

3. Manajemen (*management*), Penilaian terhadap faktor manajemen meliputi penilaian terhadap komponen-komponen sebagai berikut:
 - a. Kualitas manajemen umum dan penerapan manajemen risiko.
 - b. Kepatuhan Bank terhadap ketentuan yang berlaku dan komitmen kepada Bank Indonesia dan atau pihak lainnya.
4. Rentabilitas (*earning*), Penilaian terhadap faktor rentabilitas meliputi penilaian terhadap komponen-komponen sebagai berikut:
 - a. Pencapaian *Return on Assets (ROA)*, *Return on Equity (ROE)*, *Net Interest Margin (NIM)*, dan tingkat efisiensi Bank.
 - b. Perkembangan laba operasional, diversifikasi pendapatan, penerapan prinsip akuntansi dalam pengakuan pendapatan dan biaya, dan prospek laba operasional.
5. Likuiditas (*liquidity*), Penilaian terhadap faktor likuiditas meliputi penilaian terhadap komponen:
 - a. Rasio aktiva/pasiva likuid, potensi maturity mismatch, kondisi *Loan to Deposit Ratio (LDR)*, proyeksi cash flow, dan konsentrasi pendanaan.
 - b. Kecukupan kebijakan dan pengelolaan likuiditas (*assets and liabilities management/ALMA*), akses kepada sumber pendanaan, dan stabilitas pendanaan.

Berkaitan dengan kualitas aset, maka fungsi dari aktiva produktif adalah untuk memperoleh pendapatan utama bank. Sebagai sumber dana utama, pada aset ini juga terdapat resiko besar. Potensi kerugian yang diakibatkan oleh memburuknya tingkat kolektibilitas aset ini dapat membawa kebangkrutan bank oleh karena itu wajib membentuk Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP) berupa cadangan umum dan cadangan khusus guna menutup resiko kemungkinan kerugian.

Pada perkembangan praktik perbankan di Indonesia, Bank Indonesia berupaya terus meningkatkan pengembangan system guna menjaga kestabilan bank. Di samping PPAP, Bank Indonesia saat ini menerapkan sistem Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN). Pada prinsipnya kehadiran sistem Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN) adalah untuk menjaga agar bank dapat mengcover kredit yang tidak produktif atau macet. Namun demikian, fakta di lapangan menunjukkan bahwa belum sepenuhnya bank-bank yang beroperasi telah menjalankan Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN), mengingat hal tersebut terkait dengan permodalan (Berdasarkan Hasil Penelitian di Bank X, Bandung, pada tanggal 14 November 2012).

Cadangan Kerugian Penurunan Nilai yang untuk selanjutnya disebut CKPN, sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum, adalah penyisihan yang dibentuk apabila nilai tercatat aset keuangan setelah

penurunan nilai kurang dari nilai tercatat awal. Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN). (Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/ 15 /PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum). Penurunan nilai adalah kondisi dimana terdapat bukti objektif terjadinya peristiwa yang merugikan sebagai akibat dari satu atau lebih peristiwa yang terjadi setelah pengakuan awal kredit tersebut, dan peristiwa yang merugikan tersebut berdampak pada estimasi arus kas masa datang atas aset keuangan atau kelompok aset keuangan yang dapat diestimasi secara andal. Sedangkan CKPN adalah penyisihan yang dibentuk apabila nilai tercatat aset keuangan setelah penurunan nilai berkurang dari nilai tercatat aset keuangan awal. Dan aset keuangan yang dimaksud diatas adalah setiap aset yang terbentuk, kas, instrumen ekuitas yang diterbitkan entitas lain, hak kontraktual untuk menerima kas atau aset keuangan lainnya dari entitas lain atau untuk mempertukarkan aset keuangan atau kewajiban keuangan dengan entitas lain dengan kondisi yang berpotensi menguntungkan entitas tersebut.

Dalam konsep CKPN ini tidak ditentukan besarnya persentase yang harus dibentuk oleh masing-masing bank sebagaimana yang terjadi pada pembentukan PPAP yang dulu. Akan tetapi pembentukan CKPN lebih didasarkan pada data historis dari masing-masing bank tersebut (Berdasarkan Hasil Penelitian di Bank X, Bandung, pada tanggal 14 November 2012. dengan adanya program CKPN yang dikembangkan, maka akan diketahui

sejauhmana bank dapat merecovery debitur-debitur yang macet) dan PSAK No.55 (revisi 2006) mengatur tentang *principal based* atas hal tersebut. Berikut ini adalah contoh beberapa prinsip yang diatur, antara lain :

1. Identifikasi bukti objektif penurunan nilai

Penetapan peristiwa-peristiwa yang memenuhi kriteria sebagai bukti objektif terjadinya penurunan nilai yang didasarkan pada pengalaman, trend historis (*experience credit judgement*), dan informasi yang tersedia selama ini disertai dengan analisis dasar perhitungan. Disamping itu faktor lain yang dapat dipertimbangkan oleh masing-masing bank dalam menentukan ada atau tidaknya bukti objektif penurunan nilai telah terjadi dapat dilihat pada aspek likuiditas, solvabilitas dan eksposur risiko usaha dan risiko keuangan pihak debitur atau pihak penerbit, trend dan kondisi ekonomi lokal dan nasional serta informasi lain yang mendukung. Dan hal tersebut diatas harus didokumentasikan dalam kebijakan masing-masing bank.

2. Signifikansi aset keuangan

Proses penetapan suatu kriteria dalam mengidentifikasi ada atau tidaknya penurunan nilai dari aset keuangan tersebut dilakukan secara individual atau secara kolektif/kelompok.

3. Teknik evaluasi penurunan nilai

Dalam penetapan model perhitungan yang digunakan, masing-masing bank dapat menggunakan model yang ada dan lazim dipakai, misal untuk perhitungan CKPN secara kolektif, model yang sering digunakan adalah *roll rate analysis*, *migration analysis* dan *vintage analysis*, sedangkan untuk CKPN secara individual dapat menggunakan model *discounted cash flow* atau *fair value of collateral*.

4. Periode evaluasi

Masing-masing bank diberikan kebebasan dalam menetapkan periode evaluasi, hanya saja diberikan batasan bahwa periode evaluasi paling lambat dilakukan setiap akhir triwulan dan apabila terdapat bukti objektif penurunan nilai sebelum tanggal evaluasi tersebut, maka bank wajib melakukan estimasi kembali arus kas masa datang dan CKPN yang dibentuk tanpa harus menunggu tanggal evaluasi berikutnya.

Dari beberapa contoh prinsip diatas itulah yang menyebabkan masing-masing bank memiliki persentase CKPN yang berbeda-beda dan periode evaluasi yang berbeda pula, karena masing-masing bank memiliki data historis dan karakteristik yang berbeda. Meskipun demikian, CKPN yang dibentuk oleh masing-masing bank perlu untuk dilakukan pengujian ulang (*back testing*) guna memperoleh bukti bahwasanya CKPN yang dibentuk berdasarkan data historis dan teknik tertentu tersebut telah mencukupi untuk menutup

penurunan nilai yang terjadi saat ini. sampai saat ini PPA yang dimaksud diatas masih digunakan dalam dunia perbankan untuk keperluan perhitungan rasio dan sebagai disinsentif bagi bank yang memiliki aktiva non produktif. Sofia Ekawati, "Antara Penyisihan Penghapusan Aktiva (PPA) Dan Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN)"(<http://www.jtanzilco.com>).

C. Pengawasan Perbankan Menurut Undang-Undang Tentang Perbankan Dan Undang-Undang Tentang Bank Indonesia Terkait Kebijakan PPAP.

Menurut ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia memiliki tugas mengawasi kegiatan operasional bank. Merujuk pada Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia bentuk Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia adalah pengawasan langsung dan tidak langsung. Adapun pengawasan langsung yang dilakukan oleh Bank Indonesia berupa pemeriksaan lapangan baik secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan. Secara konkrit pemeriksaan dapat berupa permintaan data, melihat pembukuan, dokumen, dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usaha bank, dan hal-hal lain yang diperlukan. Bank Indonesia dapat memerintahkan Bank untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu apabila menurut penilaian Bank Indonesia terhadap suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan.

Dalam hal keadaan suatu Bank menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan kelangsungan usaha Bank yang bersangkutan dan/atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan tentang perbankan yang berlaku.

Selain pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia, secara internal bank yang menjalankan kegiatan operasionalnya perlu melakukan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan khususnya dalam penerapan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP) yaitu menyusun dan menetapkan terlebih dahulu Pedoman Pelaksanaan Kredit.

Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan ditentukan bahwa Bank Umum wajib memiliki dan menerapkan pedoman perkreditan dan pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Bank Indonesia selaku Bank Sentral yang bertugas membina dan mengawasi perbankan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 juncto Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, mewajibkan setiap bank memiliki pedoman pelaksanaan kredit

yang harus disetujui oleh Bank Indonesia (Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 27/162/KEP/DIR tanggal 31 Maret 1995 *Juncto* Surat Edaran.

Secara khusus pengawasan internal bank dalam penerapan PPAP adalah dengan melaksanakan diagnosa dan analisis mengenai organisasi, kebijakan, prosedur dan pedoman serta pengembangan sistem yang terakit dengan PPAP. Di samping itu, pejabat bank atau staf yang menangani permasalahan PPAP menyusun analisis dan pemantauan penerapan PPAP.

Konsekuensi Hukum Tidak Diterapkannya Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP) dan Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN) adalah adanya penerapan sanksi yang merupakan instrument penting dalam penegakan hukum. Yang dimaksud dengan sanksi adalah akibat tertentu yang timbul atau yang dapat ditimbulkan oleh perilaku manusia yang dapat dikenakan kepada pelaku atau perbuatan yang bersangkutan berkenaan dengan keharusan untuk mematuhi kaidah perilaku. Sanksi hukum secara langsung berkaitan dengan efektivitas hukum, yakni kemampuan kaidah hukum mempengaruhi perilaku manusia dalam kehidupan sehari-hari yang berakar dalam kemauan manusia yang bersangkutan.

Cara memaksakan berlakunya kaidah-kaidah hukum itu terjadi melalui kemungkinan pengenaan akibat-akibat hukum tertentu yang disebut sanksi hukum kepada orang tertentu sebagai akibat dari perbuatan tertentu.

Jadi, sanksi hukum adalah akibat hukum tertentu yang (dapat) dikenakan kepada seseorang atau sekelompok orang berkenaan dengan perbuatan yang mematuhi atau tidak mematuhi kaidah hukum. Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum yang dimaksudkan untuk menjamin ditaatinya ketentuan hukum yang berlaku. (Asep Warlan Yusuf, 2004)

Sanksi merupakan bagian terpenting dalam hukum, yaitu untuk terciptanya konsistensi pelaksanaan hukum. Aspek lain dari sanksi bertujuan untuk tegaknya peraturan hukum, ditaati oleh semua pihak, sehingga hukum dapat berjalan sesuai dengan yang dikehendaki, yaitu untuk menciptakan ketertiban, kepastian dan keadilan. Dalam implementasinya, aturan itu memuat perintah, larangan, kewajiban. Aturan tersebut memiliki makna sebagai hukum manakala dapat dipaksakan kepada setiap orang, yaitu berupa tindakan yang disebut dengan sanksi

Wewenang menerapkan sanksi administrasi pada dasarnya merupakan “*discretionary power*” atau kewenangan bebas. Oleh karena itu, pemerintah diberi wewenang untuk mempertimbangkan dan menilai apakah menggunakan ataukah tidak menggunakan wewenang tersebut. Pemerintah dapat saja tidak menggunakan wewenang menerapkan sanksi (*non enforcement*) dengan berbagai pertimbangan, misalnya karena alasan:

1. dapat membahayakan sistem perbankan secara keseluruhan;
2. secara ekonomi tidak menguntungkan;
3. instrumen paksaan yang tidak memadai;
4. tidak ada kemampuan untuk menimbulkan daya paksa;
5. adanya keraguan pemerintah tentang apakah suatu pelanggaran hukum atau bukan;
6. adanya upaya-upaya lain yang lebih efektif, efisien, dan menimbulkan efek jera bagi pelaku; dan
7. lain-lain alasan yang secara obyektif rasional tidak dimungkinkannya penerapan sanksi administrasi.

Namun demikian, sikap dan tindakan untuk “*non enforcement*” atau pun sikap untuk menerapkan sanksi bukanlah suatu sikap sesukanya dan semena-mena tanpa ukuran yang obyektif dan rasional. Artinya boleh menetapkan sanksi dan boleh juga tidak menerapkan sanksi dilakukan secara subyektif dan tanpa dasar (alasan) yang kuat, logis dan bertanggung jawab. Sikap seperti itu adalah sikap yang keliru dalam menerapkan “*discretionary power*”. Penerapan kewenangan tersebut seharusnya dilakukan dengan ekstra hati-hati dan seksama, yang dalam praktek sering diartikan sebagai kebijakan yang arif dan bijaksana (*discretion is the better part of valor*), namun tanpa mengabaikan fungsi dan tujuan (penegakan) hukum itu sendiri. (Asep Warlan Yusuf, 2004).

Sanksi administratif yang dapat berbentuk penolakan pemberian perizinan setelah dikeluarkan izin sementara (*preventif*) atau mencabut izin yang telah diberikan (*represif*), jauh lebih efektif untuk memaksa orang mentaati ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur usaha dan industri dan perlindungan lingkungan dibandingkan dengan sanksi pidana. (Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 2000 ; 47) Tidak dilaksanakannya kewajiban Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP) dan Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN) merupakan suatu pelanggaran. Oleh sebab itu Bank Indonesia selaku pengawas perbankan, berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat menetapkan sanksi. Adapun sanksi yang dimaksud yaitu sanksi administratif berupa :

1. denda uang;
2. teguran tertulis;
3. penurunan tingkat kesehatan bank;
4. larangan untuk turut serta dalam kegiatan kliring;
5. pembekuan kegiatan usaha tertentu, baik untuk kantor cabang tertentu maupun untuk bank secara keseluruhan;
6. pemberhentian pengurus bank dan selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai Rapat Umum Pemegang Saham atau Rapat Anggota Koperasi mengangkat pengganti yang tetap dengan persetujuan Bank Indonesia;

7. pencantuman anggota, pengurus, pegawai bank, pemegang saham dalam daftar orang tercela di bidang Perbankan.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Bank dalam menjalankan aktivitasnya berpegang teguh pada prinsip kehati-hatian, di mana prinsip ini diakomodir dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 juncto Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992. Di samping prinsip kehati-hatian, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 juncto Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 mengakomodir prinsip-prinsip penting lainnya. Sehingga dalam praktik perbankan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 juncto Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 menjadi payung hukum dalam kegiatan operasional bank.
2. Penerapan PPAP merupakan salah satu bentuk pelaksanaan prinsip kehati-hatian sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 juncto Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 yang dijabarkan dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tanggal 25 Januari 2005 tentang Penilaian Kualitas

Aktiva Bank Umum juncto Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/2/PBI/2009 Tanggal 29 Januari 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum. Oleh karena itu, ketentuan dan pelaksanaan PPAP harus sudah seharusnya selaras dengan Undang-Undang sebagaimana dimaksud. Adapun penerapan PPAP berlaku bagi setiap bank dalam kaitannya dengan transaksi perkreditan.

3. Menurut ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia memiliki tugas mengawasi kegiatan operasional bank. Dilihat dari sisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, Bank Indonesia mewajibkan bank-bank yang beroperasi memiliki pedoman perkreditan yang di dalamnya mencakup pedoman yang terkait dengan PPAP. Terkait dengan penerapan PPAP, pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia dapat berupa penerapan langsung yaitu permintaan data, melihat pembukuan, dokumen, dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usaha bank. Bagi bank yang tidak melaksanakan kebijakan PPAP, maka Bank Indonesia dapat memberikan sanksi administratif.

B. Saran

1. Peraturan terkait PPAP harus dikembangkan secara dinamis agar risiko bank dalam penyaluran kredit dapat ditekan seminimal mungkin, mengingat peran bank dalam perekonomian negara memiliki posisi yang cukup strategis. Adapun Pelaksanaan kewajiban pembukuan PPAP oleh bank merupakan bentuk pelaksanaan *prudential banking* (prinsip kehati-hatian).
2. Pemerintah seyogyanya menerbitkan Undang-Undang yang khusus mengatur perkreditan perbankan sebagai payung hukum dalam penyaluran kredit, mengingat saat ini pengaturan kredit masih mengacu pada Peraturan Bank Indonesia.
3. Dengan terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan, maka perlu adanya koordinasi yang baik antara Bank Indonesia dengan Otoritas Jasa Keuangan terkait pengawasan perbankan agar lebih komprehensif, sehingga bank dalam menjalankan operasionalnya memegang teguh prinsip kehati-hatian, khususnya dalam penerapan PPAP.

DAFTAR PUSTAKA

- Ferry N. Idroes, 2008, *Manajemen Risiko Perbankan*, Jakarta, Rajawali Press.
- Irham Fahmi, 2008, *Analisis Kredit dan Fraud (Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif)*, Bandung, Alumni.
- Ismail, 2011, *Manajemen Perbankan (Dari Teori menuju Aplikasi)*, Jakarta, Prenada Media Group.
- Johannes Ibrahim, 2004, *Kartu Kredit (Dilematis Antara Kontrak dan Kejahatan)*, Bandung, Refika Aditama.
- Johannes Ibrahim, 2004, *Cross Default and Cross Collateral (Dalam Upaya Penyelesaian Kredit Bermasalah)*, Bandung, Refika Aditama.
- Kasmir, 2011, *Dasar-Dasar Perbankan*, Jakarta, RajaGrafindo Persada.
- Kasmir, 2002, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta, Rajawali Press.
- Malahayu S.P. Hasibuan, 2009, *Dasar-Dasar Perbankan*, Jakarta, Bumi Aksara.
- MacIntyre, Alasdair, 1976, *A Short History Of Ethics (A History Of Moral Philosophy From The Homeric Age To The Twentieth Century)*, Great Britain, Alden Press Oxford.
- Muchdarsyah Sinungan, 1994, *Strategi Manajemen Bank*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Permadi Gandapradja, 2004, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Rahmat Firdaus dan Maya Ariyanti, 2009, *Manajemen Perkreditan Bank Umum*, Bandung, Alfabeta.

Sawidjo Puspoprano, 2004, *Keuangan Perbankan dan Pasar Keuangan, Konsep, Teori dan Realita*, Jakarta, LP3ES.

Smith, Adam, 1976, *The Theory of Moral Sentiments*, Indianapolis, Oxford University Press.

Sonny Keraf, 1996, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*, Yogyakarta, Kanisius.

Thomas Suyatno et.al, 2007, *Dasar-Dasar Perkreditan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.

Veithzal Rivai dan Andria Permata Veithzal, 2008, *Credit Management Book (Teori, Konsep, Prosedur dan Aplikasi Panduan Praktis Mahasiswa, Bankir dan Nasabah)*, Jakarta, RajaGrafindo Persada.

Wilson Arafat, 2006, *Manajemen Perbankan Indonesia (Teori dan Impelemntasi)*, Jakarta, LP3ES.

Z. Dunil, 2005, *Bank Auditing, Risk-Based Audit Dalam Pemeriksaan Perkreditan Bank Umum*, Jakarta, Indeks Kelompok Gramedia.

JURNAL

Johannes Ibrahim, 2006, *Perpektif Manajemen dan Hukum dalam Penyelesaian Kredit Bermasalah (Non Performing Loan)*, Jurnal Era Hukum Nomor 2/TH.13/Januari.

Johannes Ibrahim, *Hubungan Kontraktual Dalam Kontrak Bisnis, Korelasi Antara Ranah Hukum Privat dan Hukum Publik*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Vol. 8, No.1.

ARTIKEL

Asep Warlan Yusuf, *Sanksi Administrasi*, Artikel, 2004.

Asep Warlan Yusuf. *Penegakan Hukum Administrasi* ,Artikel, 2004.

WEBSITE

Sofia Ekawati, “Antara Penyisihan Penghapusan Aktiva (PPA) Dan Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN)”,
<http://www.jtanzilco.com/main/index.php/component/content/article/1-kap-news/765>, diunduh pada Sabtu, 17 November 2012, jam 11.00 WIB.

PERATURAN PERUNDANGAN

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004 Tanggal 12 April 2004 Tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/3/PBI/2005 tanggal 20 Januari 2005 tentang
Batas Maksimum Pemberian Kredit

Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tanggal 20 Januari 2005 tentang
Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/2/PBI/2006 tanggal 30 Januari 2006 Tentang
Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 Tentang
Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/6/PBI/2007 tanggal 30 Maret 2007 Tentang
Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005
Tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/2/PBI/2009 tanggal 29 Januari 2009 Tentang
Perubahan Ketiga Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005
Tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/ 15 /PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset
Bank Umum

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 6/23/DPNP Tanggal 31 Mei 2004 Perihal
Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 7/3/DPNP tanggal 31 Januari 2005 Perihal
Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.