

## PENYEHATAN MONETER INDONESIA AWAL ORDE BARU (MERGER BANK SWASTA NASIONAL INDONESIA TAHUN 1971-1977)

**Allung Wuriyanti**

Jurusan Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial

Universitas Negeri Surabaya

E-mail: [awuriyanti@gmail.com](mailto:awuriyanti@gmail.com)

**Nasution**

Jurusan Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial

Universitas Negeri Surabaya

### Abstrak

Ekonomi Indonesia mengalami masa yang buruk pada awal Orde Baru tahun 1965. Tingkat inflasi meningkat, harga melambung tinggi, kepercayaan masyarakat terhadap perbankan sangat lemah. Hal ini disebabkan perbankan Indonesia kurang kompetitif dan lemahnya sistem yang ada dalam tubuh bank tersebut. Terlebih keadaan Bank Swasta Nasional Indonesia yang semakin tidak sehat dikarenakan permodalan yang sangat kecil, kredit macet serta manajemen yang kurang memenuhi persyaratan. Bank merupakan sektor terpenting dalam perekonomian, sebagai badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat. Keadaan ekonomi Indonesia dapat dilihat dari keadaan perbankan yang ada pada waktu itu. Kebijakan merger dilakukan dalam rangka penyehatan keadaan ekonomi dan perbankan Indonesia lewat Bank Swasta Nasional. Hasil dari kebijakan merger tersebut adalah keadaan bank swasta nasional mengalami kemajuan yang signifikan. Kepercayaan masyarakat pada bank swasta mulai muncul kembali.

**Kata kunci** : ekonomi, kebijakan moneter, merger

### Abstract

*Indonesian economic bad times at the beginning of the New Order government in 1965. Inflation rate increases, the price soared, public confidence in the banks is very weak. Indonesian banking of weak system and uncompetitive banking causing poor Indonesian economy. the unhealthiness of private banks nasionala Indonesian capital due to small banks, bad debts and poor management of the bank. Bank is the most important sector in the economy, as a business entity which collects funds from the public in the form of savings and channel them back to the community in the form of credit or other forms in order to improve people's lives. Indonesia's economic situation can be seen from the existing banking situation at that time. Merger policy is done in order to restructure the economy and banking in Indonesia through the National Private Bank. Result of the merger policy is a state of national private banks with significant progress. Public confidence in private banks began to appear again.*

*Keywords: economics, monetary policy, mergers*

### PENDAHULUAN

Pada awal periode 1966 kondisi ekonomi Indonesia sangat memprihatinkan. Data kuantitatif makroekonomi Indonesia menunjukkan tingkat inflasi yang tinggi yakni sebesar 635,5% pada tahun 1966 yang disebabkan oleh meningkatnya uang yang beredar sebesar 763% pada

tahun yang sama.<sup>1</sup> Hal ini ditambah keadaan perbankan Indonesia pada periode tersebut berada dalam keadaan

---

<sup>1</sup> Bank Indonesia. *Laporan Tahun Pembukaan 1966-1967*. Jakarta., hal: 23

yang tidak baik, terutama yang dialami oleh Bank Swasta Nasional Indonesia. Bank merupakan badan usaha yang memegang peran penting dalam perekonomian suatu negara.

Pada tanggal 17 Agustus 1950 saat Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), struktur perekonomian Indonesia masih di pengaruhi oleh struktur kolonial. Bank-bank asing masih menjadi pemimpin kegiatan perbankan nasional, sementara peranan bank-bank nasional dalam negeri masih sangat sedikit.

Pembinaan dan pengawasan terhadap bank-bank pada tahun 1953 masih belum terlaksana. *De Javasche Bank* adalah bank asing pertama yang dinasionalisasi dan kemudian diubah namanya menjadi Bank Indonesia (BI) dan bertindak sebagai bank sentral di Indonesia. Beberapa tahun kemudian, seiring dengan memanasnya hubungan Indonesia dengan Belanda maka dilakukan kebijakan nasionalisasi atas bank-bank milik Belanda. Sistem ekonomi terpimpin telah membawa bank-bank pemerintah kepada sistem bank tunggal yang tidak bertahan lama.

Masa Orde Baru banyak muncul bank-bank swasta Nasional, namun bank-bank itu kurang memiliki kekuatan untuk bersaing dengan bank-bank milik pemerintah maupun bank luar negeri. Ketidak mampuan bank-bank swasta nasional ini dipengaruhi masalah permodalan dan juga tenaga kerja yang kuang dapat bersaing dengan bank asing tersebut.

Selanjutnya pada tahun 1971 Dirjen Bea dan cukai telah menetapkan garis pola dasar tata laksana kerja atau ketentuan yang menyatakan bahwa bank-bank swasta yang tidak dapat membuka *Letter of Credit* (L/C)<sup>2</sup> tidak diperbolehkan menjadi bank garansi bagi pengeluaran barang-barang ekspor. Hal ini dikarenakan bank-bank tersebut kekurangan uang untuk pembayaran bea cukai. Menurut Dirjen Bea Cukai tersebut hanyalah bank-bank negara khususnya yang bergerak di bidang devisa atau bank swasta yang dapat membuka L/C saja yang dapat yang dapat dipakai sebagai bank garansi dala rangka jalan keluar kesulitan uang kontan untuk pembayaan bea-bea itu.<sup>3</sup>

Pada akhir bulan April 1971 Indonesia mengalami kekurangan persediaan uang rupiah kontan karena adanya kredit macet. Hal itu menyebabkan pemerintah terpaksa

menunda realisasi-realisisi L/C dalam negeri yang diajukan para pedagang dan pengusaha sampai waktu yang tidak ditentukan. Selanjutnya karena kurangnya persediaan rupiah realisasi kredit inventasi yang telah disetujui pemerintah juga mengalami kesulitan. Menurut keterangan dari pihak Bank kurangnya persediaan uang rupiah tersebut yang dijelaskan dalam koran Kompas 20 April 1971 sebagai berikut:

“...kurangnja persediaan uang kontan tersebut disebabkan oleh banjaknja kredit ekspor, Bimas dsb. Jang diberikan Bank2 Negara pada waktu jang lalu dan seharusnya sudah dikembalikan dalam bulan2 ini ternyata belum diterima oleh bank.

Seperti misalnja kredit untuk mengekspor Tengkawang jang besarnja Rp. 5 miliar, tembakau, kopi, dll...”<sup>4</sup>

Sedangkan menurut keterangan para eksportir, mereka belum membayar kembali pinjamannya karena adanya perbedaan pendapat dengan pihak Bank-bank. Para eksportir ingin membayar pinjamannya berdasarkan kurs pada waktu kredit dilakukan sedangkan Bank menghendaki agar pembayaran kembali kredit-kredit tersebut berdasarkan kurs baru yaitu 378 per 1 US Dollar.<sup>5</sup> Karena adanya perbedaan pendapat inilah pada kurun waktu tersebut terjadi kurangnya persediaan uang kontan di Indonesia yang menyebabkan bank-bank menderita kurangnya uang rupiah yang menyebabkan tertun danya realisasi L/C yang diajukan oleh para pedagang dan pengusaha hingga waktu yang tidak dapat ditentukan.

Pada periode tahun 1970-an masalah yang dihadapi oleh Bank Swasta Nasional Indonesia sangatlah banyak. Diantaranya adalah kurangnya modal dan kurangnya tenaga ahli dalam menjalankan bank swasta tersebut. Bersamaan dengan masalah yang dihadapi oleh bank-bank swasta yang ada di Indonesia, pemerintah justru memasukkan modal asing termasuk bank-bank asing untuk beroperasi di Jakarta. Modal asing ini jauh lebih kompetiten daripada bank-bank swasta Indonesia. Kenyataannya bank asing ini dapat menarik para nasabah-nasabah bank swasta yang tergolong bonafit dan baik.<sup>6</sup> Bahkan bank-bank asing ini telah mendapat hak istimewa yaitu boleh mengeluarkan cek-cek dalam mata uang asing (dollar). Dalam beberapa tahun bank-bank asing ini beroperasi di Indonesia sudah dapat dilihat kemajuan yang cukup besar. Contohnya, Bank Amerika, *Statement of Condition* pada bulan maret 1971 sudah dapat

<sup>2</sup> *Letter of Credit* atau sering disebut L/C adalah surat perjanjian kredit perdagangan antara penjual dan pembeli dengan syarat tertentu serta melibatkan bank pembeli dan bank penjual sebagai pinjaman pembayaran.

<sup>3</sup> Bank Swasta Jang Tidak Dapat Membuka L/C Tidak boleh Djadi Bank Garansi, KOMPAS 23 Januari Hal. II.

<sup>4</sup> *Kompas*, 20 April 1971, hal: 2

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> “Bank2 Swasta Nasional Tidak Kebagian Projek dan Nasabah”. KOMPAS 17 Mei 1971. Hal: III

menghimpun dana giro sebesar Rp. 5.665.613.092.91 dan deposito sebesar Rp. 1.108.959.112.77 dan bahkan sudah dapat mengirim keuntungannya ini ke negeri asalnya.<sup>7</sup>

Koran Kompas 17 Mei 1971 menyatakan bahwa “Bank2 Swasta Nasional tidak Kebagian Proyek dan Nasabah” ini juga dijelaskan “selain mengalami saingan dengan bank-bank asing, bank swasta juga mengalami saingan dengan bank-bank pemerintah yang berdiri di Indonesia”. Bank-bank pemerintah yang merupakan bank terbesar diseluruh pelosok tanah air justru menjadi saingan yang berat bagi bank-bank swasta nasional. Persaingan tersebut dikatakan tidak seimbang karena tersedianya dana pada bank pemerintah yang cukup kuat memungkinkan usaha-usahanya berjalan lancar. Selain itu bank-bank nasional ini tidak mungkin dikenakan skorsing clearing<sup>8</sup> sebagaimana halnya bank swasta, karena bank sentral setiap saat bisa membantunya.

Selain itu dalam rangka memobilisir dana-dana dari masyarakat, mulai Oktober 1968 Bank Indonesia telah membuka deposito berjangka dengan suku bunga yang sangat menarik. Mobilisasi dana yang demikian ternyata telah membuat nasabah-nasabah bank swasta menarik uangnya untuk didepositokan pada bank pemerintah, sehingga bank swasta mengalami kesulitan.

Dalam keadaan yang sulit seperti itu timbul suatu pertanyaan bagaimana nasib bank-bank swasta Indonesia. Selama ini sering didengar bahwa masalah yang dihadapi bank-bank swasta hanyalah masalah likuiditas dan manajemen, sehingga yang diperlukan hanyalah bantuan kredit dan tehnik asisten. Namun ternyata bukan hanya masalah itu saja yang dihadapi oleh bank swasta nasional kita. Sebenarnya bank-bank swasta saat ini menghadapi kesulitan-kesulitan pokok dalam pemasaran kredit dan mencari proyek-proyek yang bagus. Hal ini dikarenakan proyek-proyek tersebut sebagian besar telah diboyong ketangan bank-bank pemerintah dan juga Bank asing. Bank swasta hanya mendapatkan proyek-proyek dan nasabah-nasabah kalangan bawah saja. Dalam menghadapi masalah-maslah ini Bank Indonesia memiliki proyek lewat forum PERBANAS untuk mengajak kerjasama antar bank-bank swasta dengan bank nasional maupun dengan pihak asing.

Dalam menghadapi masalah bank swasta yang sudah tidak mampu bersaing lagi, akhirnya penggabungan bank

(merger) dilakukan.<sup>9</sup> Menteri Keuangan dalam surat keputusannya bulan Agustus 1971, memberi kesempatan kepada bank-bank swasta Nasional yang mengalami kesulitan untuk melakukan merger, dengan batas waktu sampai 31 Desember 1972.<sup>10</sup>

Dari latar belakang tersebut, penulis tertarik meneliti lebih dalam mengenai penyehatan keadaan moeter Indonesia pada awal Orde Baru yang lebih diutamakan pada kebijakan Merger yang dilakukan terhadap Bank Swasta Nasional Indonesia. Penulis tertarik membahas mengenai kebijakan merger dikarenakan kebijakan tersebut dirasa unik karena Pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi Bank Swasta Nasional dengan jalan menggabungkan Bank-bank yang notabene dianggap lemah untuk bergabung menjadi satu menjadi bank satu bank yang kuat. Di Indonesia selain bank juga pernah terjadi merger terhadap PT ataupun perusahaan. Penulis lebih tertarik untuk meneliti merger antar Bank dikarenakan menurut pengertiannya Bank merupakan badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Bank merupakan badan usaha yang sangat penting bagi kemajuan suatu negara.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian yang berjudul Penyehatan Moneter Indonesia Awal Orde Baru (Merger Bank Swasta Nasional Indonesia tahun 1971-1977) ini adalah metode sejarah yang meliputi heuristik, kritik, interpretasi dan historiografi. Sumber utama yang diperoleh dalam penelitian ini meliputi Surat Edaran Bank Indonesia, Surat Keputusan Menteri Keuangan mengenai kebijakan Merger, Buku Laporan Tahunan Pembukuan, tahun 1965-1977, koran Kompas edisi Januari 1971-1977, majalah Tempo edisi Juli n1971-1974, serta sumber dan referensi lain yang relevan dengan penelitian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Ekonomi Indonesia Tahun 1966-1977

#### a. Kehancuran Ekonomi Indonesia Akhir Orde Baru

Pertengahan dasawarsa 60-an adalah masa suram bagi perekonomian Indonesia.<sup>11</sup> Periode 1966-1998

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Clearing adalah sarana penyelesaian kewajiban dan tagihan antar nasabah bank dan atau antar bank dengan melalui perhitungan antar bank yang penyelesaian akhirnya dilakukan melalui bank sentral.

<sup>9</sup> “Dalam Penggabungan Bank-bank Masalah Kpegawaian Masih Perlu Dipikirkan”, KOMPAS 13 Maret 1972.

<sup>10</sup> “Penggabungan Antar Bank Bukan Jaminan Perbaikan”, KOMPAS, 9 Desember 1972.

<sup>11</sup> Anne, Peter. 1982. *Ekonomi Orde Baru*, cetakan kedua. Jakarta: LP3ES, hal: 1

merupakan era baru dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa yang dikenal sebagai era Orde Baru menggantikan Orde Lama (1959-1965). Presiden Soeharto pernah berpendapat dalam pidatonya di depan Sidang DPR-GR pada tanggal 16 Agustus 1970,

“Orde-Baru merupakan koreksi total atas penjelewan-penjelewan di segala bidang yang terjadi pada masa-masa sebelumnya; dan dilain pihak, berusaha menjusun kembali kekuatan Bangsa kita dan menentukan tjara-tjara yang tepat untuk menumbuhkan Stabilisasi Nasional djangka pandjang, sehingga mempertjepat pembangunan Bangsa berdasarkan Pantja Sila dan Undang-ndang Dasar 1945”.<sup>12</sup>

Pemerintahan Orde Baru lahir sebagai koreksi atas kekeliruan dan kegagalan sistem dan proses penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan Orde Lama yang didasarkan pada paradigma Nasakom, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, serta Kepemimpinan Tunggal Soekarno. Sistem politik dan ekonomi berdasarkan Nasakom tidak hanya memunculkan kontradiksi internal dan ancaman disintegrasikan nasional, melainkan juga krisis multidimensi yang berujung tumbanganya Orde Lama.

Orde Lama berakhir dengan mewarisi krisis multidimensi yang ditandai oleh kehancuran dasar-dasar pembangunan ekonomi, politik dan budaya bangsa, ancaman disintegrasikan nasional, kemerosotan perekonomian, kelangkaan kebutuhan hidup pokok, tingkat inflasi yang sangat tinggi, merosotnya daya beli masyarakat, dan meningkatnya penderitaan rakyat.<sup>13</sup>

Menurut Benyamin Higgins<sup>14</sup> pada masa sebelum Orde Baru ini Indonesia yang merupakan Negara berkembang adalah negara yang mengalami kegagalan ekonomi nomor satu di antara negara-negara berkembang lainnya. Selama tahun 1957-1967 di Indonesia terjadi stagnasi produksi yang cukup lama. Pada masa Orde Baru ini merupakan masa transisi, hal ini dikarenakan pemerintah harus menata kembali system ekonomi yang kacau di masa lampau dan merekonstruksi kembali perekonomian yang rusak di masa lampau. Sistem ekonomi Orde Baru berdasarkan Demokrasi Ekonomi bersifat terbuka. Keterbukaan dan mekanisme pasar yang kompetitif dan sehat adalah dasar diupayakannya rekonstruksi perekonomian.

Pada awal kehadiran Orde Baru, keadaan neraca pembayaran adalah defisit yang amat parah, yakni sebesar Rp 16.725.000,- pada tahun 1966.<sup>15</sup> Kemampuan membayar luar negeri sangatlah lemah. Jumlah penerimaan devisa ekspor kecil dibandingkan dengan pengeluaran devisa. Bank Indonesia (BI) dinyatakan tidak mampu melakukan pembayaran-pembayaran ke luar negeri. Cadangan devisa, sebagai cermin kekuatan likuiditas internasional suatu Negara hampir tidak dimiliki Bank Indonesia. Untuk memulihkan kesehatan neraca pembayaran Indonesia, pemerintah Orde Baru mengupayakan peningkatan ekspor dan pembatasan impor.

#### b. Usaha Perbaikan

Dalam mengatasi masalah yang dihadapi pasca Orde Lama pemerintah Orde Baru berupaya untuk mengatasi kemerosotan perekonomian dengan jalan penyelenggaraan pembangunan pada tahun 1966-1969/70 yang disebut Masa Stabilisasi dan Rehabilitasi.<sup>16</sup> Pemerintah mengembangkan beberapa langkah strategis untuk (1) mengatasi kesulitan ekonomi dan keuangan seiring dengan upaya penataan kembali kelembagaan negara sesuai dengan konstitusi yang dilandasi konsep demokrasi politik, dengan sistem permusyawaratan perwakilan disertai reposisi dan refungsionalisasi lembaga tertinggi dan tinggi negara, serta demokrasi ekonomi berupa mekanisme pasar dengan kendali kebijakan berorientasi pada kepentingan rakyat (2) persiapan-persiapan pembangunan untuk adil makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>17</sup>

Prioritas nasional periode 1966-1968 adalah menanggulangi kemerosotan ekonomi sekaligus berupaya memenuhi berbagai persyaratan yang memungkinkan pembangunan ekonomi sekaligus berupaya memenuhi berbagai persyaratan untuk pembangunan ekonomi supaya dapat berjalan dengan baik.

Dalam melakukan kebijakan perbaikan perekonomian pemerintah Orde Baru membagi menjadi empat subperiode, sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Subperiode tahun 1966-1969/70, yang merupakan Masa Stabilisasi dan Rehabilitasi.
2. Subperiode tahun 1970/71-1973/74, merupakan Masa Pemulihan Ekonomi *Pra-oil Boom*.

<sup>12</sup> Mustopadidjaja AR. 2012. *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. Jakarta: LP3ES, hal: 115

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal: 116

<sup>14</sup> Benyamin Higgins adalah pengamat ekonomi dan penasihat ahli pemerintahan Indonesia dan AS pada waktu itu.

<sup>15</sup> Bank Indonesia. *Laporan Tahun Pembukaan Tahun 1966/1967*. hal: 21

<sup>16</sup> M. Ashadi, dkk. 2006. *Sejarah Bank Indonesia Periode III: 1966-1983 Bank Indonesia pada Masa Stabilisasi, Rehabilitasi, dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Bank Indonesia, hal: 150

<sup>17</sup> Mustopadidjaja AR. *op. cit.*, hal: 117

<sup>18</sup> M. Ashadi, dkk. *loc. Cit.*,

3. Subperiode tahun 1974/75-1980/81, merupakan Masa Pembangunan Ekonomi Era *Oil Boom*.
4. Subperiode tahun 1981/82-1982/83, merupakan Masa Pembangunan Ekonomi Pasca *Oil Boom*.

### c. Laju Inflasi Tahun 1966-1977

Pemerintah Orde Baru harus berjuang menekan inflasi. Salah satu warisan buruk dari Orde Lama ke Orde Baru adalah inflasi yang sangat tinggi yaitu sebesar 635% pada tahun 1966.<sup>19</sup> Inflasi dapat merusak sendi-sendi ekonomi, produksi, distribusi barang dan konsumsi. Pemerintahan Orde Baru berusaha sangat keras untuk melunakkan inflasi. Langkah-langkah yang dilakukan pemerintah adalah dengan mempengaruhi sisi penerimaan dan sisi penawaran di pasar, dengan mengambil kebijakan ekonominya yaitu: (1) kebijakan fiskal, (2) kebijakan moneter, (3) kebijakan sektor riil untuk memperbanyak penyediaan barang di pasar. Kebijakan-kebijakan ini terbukti berhasil untuk menekan laju inflasi yang ada di Indonesia.<sup>20</sup>

Koordinasi antara kebijakan moneter dan kebijakan fiskal serta terdapatnya kerja sama antara seluruh anggota Tim Stabilisasi dengan Pemerintah berhasil menurunkan laju inflasi secara bertahap dari 635% pada tahun 1966 menjadi 113% pada tahun 1967, 85% tahun 1968, dan menurun tajam menjadi hanya 9,9% pada tahun 1969. Bahkan pada tahun 1970 laju inflasi terus turun menjadi 8,9%. Hasil positif yang telah dicapai pada tahun 1970 menempatkan Indonesia sebagai negara yang berhasil mempercepat laju pertumbuhan ekonomi sejak terjadinya hiperinflasi dan merupakan pertanda selesainya program stabilisasi.<sup>21</sup>

Kebijakan stabilisasi ini bisa menjinakkan inflasi dalam periode 1967-1968. Dalam tahun 1969 inflasi bisa ditekan di bawah 10% sehingga kekuatan Orde Baru berani memulai melaksanakan pembangunan lima tahun. Kemerostan ekonomi bisa dicegah. Ada sedikit perbaikan standart hidup selama masa transisi. Kekuatan Orde Baru telah berhasil melalui masa transisi dengan baik.

Pada tahun 1969 tingkat inflasi di Indonesia dapat diturunkan dari 85,1% pada tahun sebelumnya menjadi satu digit saja, yaitu 9,9%. Pada tahun 1970 dan 1971,

berkat upaya stabilisasi yang cukup keras dan intensif, inflasi dapat diturunkan lagi menjadi 8,9% dan 2,5%. Sedangkan pada tahun 1972 dan 1973 tingkat inflasi kembali menjadi dua digit yaitu 25,8% dan 27,3%. Rata-rata laju inflasi selama lima tahun adalah 14,9%. Angka ini lebih rendah dari jumlah uang yang beredar yang rata-rata 42,8% pada periode yang sama. Dari hasil ini dapat disimpulkan bahwa upaya memerangi inflasi cukup berhasil.<sup>22</sup>

## 2. Perbankan Indonesia Tahun 1966-1977

### a. Keadaan Perbankan Indonesia

Pada masa kebijakan Orde Lama (Orla) perbankan Indonesia memasuki babak baru bersama munculnya kebijakan pemerintah Orde Baru. Pemerintah Orde Baru melakukan penerapan sistem anggaran berimbang dan lalu lintas devisa bebas. Sebagai dampak kondisi ekonomi yang sangat buruk pada masa awal orde baru, dengan adanya pelonjakan inflasi yang tinggi merupakan keadaan yang rawan bagi kondisi perbankan pada awal periode 1966-1983.

Sistem bank-bank pemerintah dengan bank sentral masih menyatu di dalam bank tunggal. Penyatuan antar bank sentral, bank umum dan bank tabungan tersebut menyebabkan terbentuknya struktur yang kurang baik yang menyebabkan masing-masing bank kurang bisa mengembangkan inisiatif operasionalnya secara maksimal. Sementara kondisi bank swasta nasional pada umumnya tidak sehat karena permodalan yang sangat kecil, kredit macet yang besar, dan manajemen yang tidak memenuhi persyaratan.<sup>23</sup> Dalam kondisi yang seperti itu, bank swasta nasional rentan akan kecenderungan untuk melakukan praktik ekonomi yang kurang baik demi untuk mengatasi kesulitan likuiditas sehari-hari, sedangkan kondisi bank-bank pembangunan daerah kondisinya hampir sama dengan bank swasta nasional, namun dalam bidang likuiditas bank pembangunan daerah masih mendapat bantuan dengan adanya dana simpanan dari instansi-instansi pemerintahan daerah sehingga tidak pernah terjadi penutupan bank. Pada awal periode ini tidak ada bank asing yang beroperasi di Indonesia, hal ini dikarenakan adanya nasionalisasi bank-bank Belanda dan penutupan bank-bank asing lainnya pada periode sebelumnya.

Perbaikan kelembagaan perbankan dengan memperkuat landasan hukumnya adalah salah satu pilar

<sup>19</sup> Bank Indonesia. *Laporan Tahun Pembukaan Tahun 1966/1967*.

<sup>20</sup> Mustopadidjaja AR. 2012. *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. Jakarta: LP3ES, hal: 120

<sup>21</sup> M. Ashadi,dkk. 2006. *Sejarah Bank Indonesia Periode III: 1966-1983 Bank Indonesia pada Masa Stabilisasi, Rehabilitasi, dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Bank Indonesia, hal: 178

<sup>22</sup> Tim Penulis LP3ES *op. cit.*, hal: 206-207

<sup>23</sup> M. Ashadi,dkk. 2006. *Sejarah Bank Indonesia Periode III: 1966-1983 Bank Indonesia pada Masa Stabilisasi, Rehabilitasi, dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Bank Indonesia, hal: 250

bagi terlaksananya pembinaan dan pengawasan yang mendukung peningkatan kemampuan perbankan dalam menjalankan fungsi bank secara sehat, wajar, efisien, dan juga memungkinkan perbankan Indonesia untuk melakukan penyesuaian yang diperlukan sejalan dengan berkembangnya norma-norma perbankan internasional. Sebagai langkah awal dalam memperbaiki ekonomi nasional, pemerintah Orde Baru melalui UU No. 14 tahun 1967 secara jelas mengatur pengelolaan, seperti ekspansi kredit yang tak terkendali dapat dihindari dan disamping itu untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penghimpunan dan penggunaan dana masyarakat.<sup>24</sup>

Bersamaan dengan penataan sistem perbankan pendirian bank dan cabang bank swasta nasional dibuka kembali pada Juli 1966. Setelah melalui proses pengalihan kewenangan pemberian izin dari Menteri Urusan Bank dan Modal Swasta dan Menteri Urusan Penertiban Bank dan Modal Swasta dan Menteri Urusan Bank Sentral kepada Menteri Keuangan serta penutupan pendirian bank umum untuk sementara, pada bulan Januari 1979 pendirian bank swasta dibuka kembali dengan persyaratan-persyaratan yang baru.<sup>25</sup> Sedangkan pendirian bank asing mulai dibuka kembali pada Mei 1967 dan hanya diperbolehkan melakukan usaha di wilayah Jakarta.

Untuk menghindari bank-bank yang melakukan praktik yang tidak sehat, pada waktu yang sama dilakukan penertiban terhadap bank-bank yang telah dinilai melakukan praktik yang tidak sehat tersebut. Penertiban terhadap bank swasta nasional dilakukan dengan pengawasan yang ketat dan skorsing dari pernyataannya kliring. Penertiban tersebut disertai dengan bantuan dari pemerintah berupa kredit darurat, bantuan ini diharapkan supaya tidak merembetnya masalah kepada bank lainnya. Penertiban bank pemerintah dilakukan dengan tindakan mengefisienkan kantor cabang, dan untuk pembukaan kantor cabang harus memperoleh izin dari Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan dari BI.

Menurut Kajian Bank Indonesia atas perkembangan perbankan hingga pertengahan tahun 1969, mengatakan bahwa diperlukan kebijakan untuk menyetatkan perbankan Indonesia khususnya bank-bank swasta.<sup>26</sup> Bank Indonesia pada November 1969 mengeluarkan kebijakan penyehatan perbankan yang diawali dengan pemberian kelonggaran kepada semua bank dalam memenuhi kewajiban memelihara giro wajib pada Bank Indonesia dan *cast ratio* sehingga bank-bank dapat mengatur likuiditasnya secara lebih fleksibel.

Kepada Bank Swasta Nasional BI memberikan bantuan konsultasi untuk mencari jalan keluar dari kesulitan yang dihadapi oleh masing-masing bank swasta nasional yang disertai dengan penyediaan prasarana *secondary reserves* untuk mengefisienkan dana bank serta pemberian kredit likuiditas untuk memperluas usaha bagi bank yang kegiatannya memenuhi persyaratan sebagai bank yang sehat. Fasilitas yang diberikan dari pemerintah tersebut dengan tujuan untuk mengarahkan bank swasta nasional untuk lebih dapat menggunakan tenaga dan modal secara efisien dengan mengadakan merger antar bank. Untuk mendorong pelaksanaan merger, Bank Indonesia dan Pemerintah memberikan berbagai insentif dan untuk sementara menutup perizinan pendirian bank dan cabang yang baru.<sup>27</sup>

Untuk memperkuat modal dari bank-bank pemerintah, Bank Indonesia menyediakan kredit likuiditas yang dibekukan dan dibukukan dalam rekening cadangan modal bank-bank yang bersangkutan. Pada bank pemerintah juga diberikan bantuan teknis dengan bimbingan konsultan perbankan asing dari Kanada untuk menyusun buku pedoman di bidang operasional, perkreditan, bisnis internasional, personalia, administrasi, pengawasan intern dan manajemen.<sup>28</sup> Sedangkan kepada bank pembangunan daerah, Bank Indonesia memberikan kredit likuiditas dengan sistem yang sama dengan yang diberikan kepada bank swasta nasional, dan juga diberikan bantuan teknis untuk penyuluhan buku pedoman dan pendidikan karyawan. Untuk perluasan kepada bank sekunder Bank Indonesia memberikan fasilitas kredit likuiditas kepada kelompok bank yang disalurkan melalui Bank Rakyat Indonesia.<sup>29</sup>

Perkembangan bank dalam masa orde baru secara garis besarnya dapat dibagi menjadi tiga tahap utama, yaitu:<sup>30</sup>

#### a.1 Tahap Stabilisasi dan Rehabilitasi (1966-1969)

Tahap stabilisasi dan rehabilitasi ini langkah awal yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah menyusun kebijakan-kebijakan dasar ekonomi, keuangan maupun pembangunan. Kebijakan-kebijakan tersebut akan sangat jelas membedakan antara tahap stabilisasi dan rehabilitasi dengan tahap pembangunan ekonomi.

Pada tahap ini perkembangan yang sangat berarti adalah lahirnya landasan pokok yang penting bagi perbankan yaitu lahirnya Undang-Undang Pokok Perbankan No. 14/1967 dan UU Bank Sentral 1968 yang telah menggantikan UU Bank Sentral 1953.<sup>31</sup> Materi

<sup>24</sup>Muhamad Djumhana. 1993. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal: 56

<sup>25</sup> M. Ashadi, dkk. *loc. cit.*,

<sup>26</sup> *Ibid*, hal: 252

<sup>27</sup> *Ibid*.

<sup>28</sup> *Ibid*.

<sup>29</sup> *Ibid*, hal: 253

<sup>30</sup> Muhamad Djumhana. *loc. cit.*,

<sup>31</sup> *Ibid*.

penting yang terdapat pada Undang-undang perbankan 1967 ini adalah sstunya adalah mengembangkan seluruh potensi nasional yang bergerak dalam bidang perbankan dan mengembangkan potensi tersebut untuk kepentingan ekonomi rakyat. Untuk merealisasikan hal tersebut jelas terlihat bahwa tugas pokok dari dunia perbankan nasional adalah untuk menghimpun dana masyarakat yang selanjutnya akan diarahkan ke bidang-bidang yang dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat.

#### **a.2 Periode Pembangunan (1970-1982)**

Pada masa ini setelah gejolak perkembangan ekonomi umum dapat dikendalikan dengan baik, kebijakan diarahkan dalam bidang ekspor. Untuk menjaga tekanan inflasi mulai tahun 1973 Bank Indonesia memberlakukan pagu kredit. Pagu kredit ini dapat diartikan suatu pembatasan pertumbuhan kuantitatif kredit bank.<sup>32</sup>

Pada tahun 1974 Bank Indonesia mengeluarkan peraturan tentang berlakunya pasar uang di Jakarta. Dengan adanya peraturan tersebut bank-bank yang memiliki kelebihan atau kekurangan dana dapat mentransfer atau meminta dari bank lain dengan perjanjian bunga yang menguntungkan atau dikenal dengan istilah *inter bank call money market*. Kegiatan pasar uang yang telah berkembang secara luas meliputi pihak atau pihak yang membutuhkan dana, mereka yang meminjam dana dan mereka yang menciptakan dan mengelola pasar. Jenis alat atau piranti yang umum digunakan di Indonesia untuk pasar modal ini adalah warkat niaga (*commercial paper*), surat promes (*promissory notes*), wesel (*bill of exchange*), *trade acceptance*, *call money* dan sertifikat deposito.

Selain pasar uang pada tahun yang sama pula pada bulan April bank asing terutama yang melaksanakan fungsi-fungsi atau sebagai bank pembangunan mulai diizinkan untuk beroperasi di luar wilayah Jakarta dalam bentuk pembiayaan bersama dengan banknasional baik milik pemerintah daerah, maupun swasta nasional dengan ketentuan bahwa minimum bagian pembiayaan oleh bank pemerintah sebesar 50% dan untuk bank milik daerah atau swasta sebesar 25%, dan administrasinya dilakukan oleh bank nasional setempat.<sup>33</sup> Cabang bank asing diperkenankan untuk memberikan pinjaman kredit tidak hanya pada perusahaan yang berjalan dalam bidang perdagangan internasional saja, tetapi juga perusahaan yang berjalan dalam usaha dalam negeri. Selain itu bank asing juga dapat memberikan pinjaman kepada bank nasional milik pemerintah daerah atau swasta dengan ketentuan pinjaman tersebut tidak disertai syarat harus

disalurkan pada nasabah tertentu dan dananya tidak melebihi 40% dari dana luar yang dihimpun oleh bank nasional ditambah dengan dana sendiri. Bank asing ini juga bisa member modal kepada perusahaan-perusahaan yang kebutuhan kreditnya tidak dapat dipenuhi oleh bank-bank setempat, namun mereka tetap tidak boleh menerima titipan uang dalam bentuk rekening tabungan.

#### **a.3 Periode Deregulasi (1983-1991)**

Pada periode 1983 sampai 1991 disebut dengan periode deregulasi. Hal ini dikarenakan dalam periode ini banyak sekali berbagai kebijakan baru yang merupakan kemajuan besar di dunia perbankan Indonesia. Kebijakan mengenai perkembangan moneter dan perbankan selama periode ini terbagi menjadi dua yaitu sebelum Pakto 88 dan sesudah Pakto 88. Dalam periode ini penulis tidak akan menjelaskan samapai detail, karena batasan masalah yang diuraikan penulis hanya sampai pada tahun 1975 saja.

### **3. Kebijakan Merger Bank Swasta Nasional Indonesia Tahun 1971-1977**

#### **a. Kebijakan Merger**

Sesuai dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan dan juga pembinaan terhadap Bank-bank yang ada di Indonesia, pada tahun 1966-1969 diadakan berbagai kebijakan dalam rangka penyehatan terhadap bank-bank swasta nasional yang dalam masa-masa yang sulit. Kebijakan dan bantuan yang diberikan pemerintah baik berupa permodalan, manajemen, dan juga administrasi. Bank-bank yang sudah tidak mampu bertahan akan mengalami penutupan ataupun skorsing.

Kebijakan yang diberikan pemerintah tersebut mengarah kepada kebijakan merger yang ditujukan kepada bank-bank swasta nasional yang mengalami masalah. Merger ini dilakukan dalam rangka penyederhanaan jumlah bank swasta nasional yang kurang kompetiten dan juga sekaligus upaya penyehatan perbankan.

Tata cara pelaksanaan penggabungan usaha pada awalnya secara garis besar telah disampaikan oleh Bank Indonesia kepada Bank-bank pada tanggal 3 Januari 1972 melalui Surat Edaran Bank Indonesia. Kemudian disempurnakan pada tanggal 12 Desember 1972. Menurut Surat Edaran tersebut khusus untuk tata cara proses merger adalah "Proses pelaksanaannya dilakukan dengan pembelian seluruh saham salah satu bank oleh bank lainnya, dan kemudian akan diadakan penggabungan usaha, atau dengan mengadakan persetujuan penggabungan usaha".<sup>34</sup>

<sup>32</sup> *Ibid*, hal: 58.

<sup>33</sup> *Ibid*, hal: 59

<sup>34</sup> Lampiran II

### b. Pelaksanaan Merger Bank Swasta Nasional Indonesia Tahun 1971-1977

Setelah kebijakan yang dilakukan pada periode sebelumnya yang dilakukan kepada Bank Swasta Nasional, pada periode ini diambil juga kebijakan untuk Bank Swasta Nasional dengan mengikuti langkah-langkah penyehatan perbankan yaitu perusahaan perbaikan di bidang prasarana perbankan, memberikan bantuan berencana yang dikaitkan pada usaha penertiban masing-masing bank dan mendorong bank-bank untuk melakukan merger antarbank.

Seperti yang sudah diberitakan dalam Koran Kompas 9 Desember 1972 menjelaskan mengenai keputusan merger sebagai berikut: "Menteri Keuangan dalam surat keputusannya bulan Agustus 1971, memberi kesempatan kepada bank2 yang lemah untuk melakukan merger, dengan batas waktu sampai 31 Desember 1972".<sup>35</sup> Dengan melakukan merger bank-bank yang bersangkutan memperoleh beberapa fasilitas dalam perpajakan, contohnya seperti bebas bayar bea materai dan bebas pajak likwidasi.<sup>36</sup>

Menurut Idham yang menjabat sebagai ketua Perbanas pada tahun 1971 menjelaskan mengenai pendapatnya tentang merger seperti yang sudah diberitakan dalam majalah Tempo edisi 3 Juli 1971 halaman 43 yaitu:

"...Merger memang baik. Ini sesuai dengan tujuan bank yang setiap kali harus memupuk perluasan usaha dan volume uang. Itupun sudah sering terjadi diluarnegeri. Walaupun kebiasaan merger disana biasanja timbul antara bank-bank besar seperti yang belum lama ini terdjadi di Djepang...."<sup>37</sup>

Kebijakan merger dilakukan mengingat semakin memburuknya keadaan perbankan swasta nasional Indonesia. Seperti yang juga dijelaskan Idham dalam majalah Tempo edisi 3 Juli 1971, menurutnya pada tahun tersebut yang perlu dipikirkan adalah bagaimana menyehatkan perbankan swasta nasional yang semakin memburuk. Hal ini terbukti dari 120 anggota Perbanas, 20 anggota sudah sangat parah keadaannya.<sup>38</sup> Selain Dalam pemberitaan Koran Kompas edisi Senin 13 Maret 1972 menjelaskan mengenai penyebab keputusan merger tersebut harus dilakukan:

"... Adapun diantara sebab2nja yang patut dikemukakan disini ialah:

- a. Modal bank2 swasta rata2 menunjukkan djumlah jg relatif ketjil sehingga menjulitkan perkembangan bank2 itu sendiri.
- b. Kurangnja tenaga2 terdidik dalam Bank2 swasta mengakibatkan lemahnja management, administrasi dan organisasi serta perluasan dan perkembangan Banknja..."<sup>39</sup>

Modal merupakan masalah utama yang dihadapi oleh Bank Swasta Nasional mengaingat fungsi modal disini sangatlah besar yaitu digunakan sebagai jaminan untuk kemungkinan adanya kerugian dan juga sebagai sumber pembiayaan kekayaan bank, selain itu untuk menimbulkan kepercayaan kepada para nasabahnya. Selain itu menurut berita yang dikutip dari majalah Tempo edisi 22 Desember 1973 menjelaskan:

"... Dewasa ini di seluruh Indonesia terdapat sekitar 155 buah bank swasta, 65 diantaranya mengumpul di Jakarta. Mereka merupakan unit usaha yang terlalu kecil, kebangkrutan satu bank bisa menggoncangkan kepercayaan publik terhadap seluruh bank swasta, lagi pula sulit bagi Bank Indonesia untuk mengontrol bank-bank kecil ini yang jumlahnya begitu banyak dan tersebar secara luas..."<sup>40</sup>

Dari kutipan berita tersebut menjelaskan mengenai jumlah bank swasta nasional yang ada di Indonesia sangat banyak dan terlalu kecil. Masalah ini semakin menguatkan adanya keputusan merger oleh pemerintah Indonesia. Menurut Mochtar Ryadi Direktur Pelaksanaan Bank Buana Indonesia dalam pemberitaan dalam majalah Tempo edisi 3 djuli 1971 menjelaskan bahwa "Bank-bank swasta sudah mentjapai suatu titik, dimana kami harus berdjuang untuk mendapatkan tempat terhormat ditengah masyarakat".<sup>41</sup>

Melalui merger apa yang tadinya tidak dapat dilakukan oleh bank swasta nasional karena lemahnya keadaan suatu bank, setelah melakukan penggabungan usaha lewat merger kemungkinan dapat melakukannya sangat besar. Modal dan ruang usaha yang menjadi lebih besar setelah bergabung memberikan keuntungan yang ekonomis. Besarnya suatu unit usaha akan dengan sendirinya akan memunculkan *image* yang lebih baik terhadap para nasabahnya. Biasanya para nasabah akan

<sup>35</sup> Kompas, 9 Desember 1972.

<sup>36</sup> *ibid*

<sup>37</sup> "Ketua Perbanas Tentang Merger". Tempo. 3 Djuli 1971. Hal: 43.

<sup>38</sup> *Ibid*.

<sup>39</sup> Kompas, 13 Maret 1972, hal: 3

<sup>40</sup> "Bank, Dosa Siapa?," Tempo. 22 Desember 1973, hal: 47

<sup>41</sup> "Bergabung Buat Untung," Tempo. 3 Djuli 1971, hal: 43

lebih senang menyimpan uangnya pada suatu bank yang lebih besar daripada terhadap bank yang kecil.

Kemampuan Bank-bank untuk memberikan kredit ditentukan oleh besarnya dana yang tersedia di Bank tersebut, baik yang berasal dari modal sendiri maupun dana yang dihimpun dari para nasabahnya berupa giro, tabungan berjangka, tabungan dan pinjaman yang keseluruhannya ini disebut dengan kekayaan fisik. Atas dasar pertimbangan mengenai masalah tersebut maka untuk mengembangkan perbankan nasional swasta, Pemerintah telah mengambil kebijaksanaan menetapkan modal minimal sebesar Rp. 500 juta.<sup>42</sup> Untuk memenuhi persyaratan modal minimal ini bank swasta nasional harus menjalankan keputusan pemerintah untuk melakukan penggabungan usaha merger. Pemerintah memberi kelonggaran waktu satu tahun kembali sampai dengan akhir tahun 1973.

Selain masalah permodalan, bank swasta nasional juga tidak mampu bersaing dengan bank-bank asing telah berdiri di Indonesia. Seperti yang telah diberitakan dalam Majalah Tempo 29 Mei 1971:

“Seperti praktek pertukangan dan skorsing yang terdjadi berkali-kali dari lembaga clearing tidak bisa lain ketjuali menghantjurkan reputasi bank-bank swasta dimata nasabahnja. Keadaan makin bertambah gelap ketika mereka diharuskan bersaing dengan bank-bank asing yang makin berdatangan dan bank-bank Pemerintah sendiri.”<sup>43</sup>

Dari sini dapat diketahui bahwa terjadi persaingan antara bank asing dengan bank swasta nasional. Namun bank swasta nasional tidak mampu bersaing dengan bank asing tersebut dalam hal permodalan dan juga tenaga kerjanya. Bank Swast Nasional juga melakukan praktek yang curang dan tidak jujur yang menyebabkan hilangnya kepercayaan oleh para nasabah-nasabahnya.

Pemerintah Indonesia juga melakukan kebijakan pembatasan pada bank-bank asing. Pembatasan yang dilakukan pemerintah Indonesia antara lain berupa larangan terhadap bank-bank asing untuk membuka kantor-kantor cabang di daerah-daerah lain di Indonesia kecuali di Jakarta.<sup>44</sup> Namun hal ini menurut David Rockefeller, ketua Chase Manhattan Bank bahwa pembatasan-pembatasan yang dilakukan Indonesia terhadap bank-bank asing mempersulit kontribusi bank-bank asing untuk pembangunan ekonomi Indonesia.

Dalam melakukan usaha merger memang tidaklah mudah. Banyak hal yang haru dilakukan. Untuk meringankan biaya merger, dalam keputusannya tanggal 12 Agustus 1971 Menteri Keuangan menetapkan kelonggaran perpajakan bagi bank-bank yang akan melakukan merger.<sup>45</sup> Pemerintah menetapkan keputusan kelonggaran pajak ini dalam Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) No. 4/441 UPPB/PbB tanggal 7 Oktober 1971 mengenai Kelonggaran Pajak kepada bank-bank swasta nasional yang melakukan merger.

Dalam SEBI tersebut dijelaskan bahwa kelonggaran perpajakan tersebut hanya diberikan apabila (i) proses penggabungan harus sebelum tanggal 31 Desember 1972; (ii) modal saham yang ditempatkan dan disetor dalam bank hasil penggabungan harus mencapai sekurang-kurangnya Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun setelah penggabungan.<sup>46</sup>

Apabila syarat-syarat tersebut tidak dapat dipenuhi oleh bank yang melakukan usaha penggabungan usaha maka kelonggaran kelonggaran-kelonggaran perpajakan tersebut akan menjadi batal. Batas waktu melakukan penggabungan usaha di Indonesia yang telah ditentukan satu tahun, dalam perjalanan waktu nyatanya hal tersebut akan diperpanjang satu tahun lagi setiap kali akan berakhir. Hal ini dilakukan karena masih diperlukannya waktu oleh Bank-bank Swasta Nasional tersebut untuk menjalankan dan menyempurnakan kembali kerjasama yang telah dilakukan dengan bank-bank lainnya.

Sehubungan dengan anjuran agar bank-bank swasta nasional mengadakan penggabungan usaha, maka Menteri Keuangan telah melakukan perpanjangan batas waktu pemberian kelonggaran perpajakan kembali bagi bank-bank swasta nasional yang melakukan penggabungan usaha yang semula ditetapkan sebelum akhir Desember 1972 menjadi sebelum akhir Desember 1973, sesuai dengan Surat Edaran No. SE.6/21/UPPB mengenai kelonggaran perpajakan hingga akhir 1973 (Lihat Lampiran 3). Perpanjangan pemberian kelonggaran pajak ini dirasa masih diperlukan oleh bank-bank yang melakukan merger. Kalangan perbankan swasta nasional juga menerangkan bahwa perpanjangna waktu yang diberikan oleh pemerintah tersebut sesuai dengan keinginan bank-bank swasta yang bersangkutan, sebab

<sup>45</sup> M. Ashadi, dkk. *Sejarah Bank Indonesia Periode III: 1966-1983 Bank Indonesia pada Masa Stabilisasi, Rehabilitasi, dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Bank Indonesia. 2006. Hal: 313.

<sup>46</sup> Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) No. 4/441 UPPB/PbB, tanggal 7 Oktober 1971 (Lampiran 1)

<sup>42</sup> *Kompas*, 13 Maret 1972, hal: 3

<sup>43</sup> “Bank Asing Bagaimana Membuat Kasnja Kering,” *Tempo*. 29 Mei 1971, hal: 43.

<sup>44</sup> *Kompas*, 17 Maret 1971, hal: 1,8

jangka waktu yang diberikan oleh pemerintah sebelumnya dianggap terlalu pendek.<sup>47</sup>

Alasan lain pemerintah selalu mendorong bank-bank swasta nasional untuk melakukan penggabungan usaha secara merger ini adalah masih lambatnya perbaikan pada bank swasta nasional. Hal ini disebabkan karena jumlah bank swasta nasional sudah terlalu banyak akibat dari kebijakan perizinan pembukaan bank yang baru pada periode sebelumnya. Bank-bank swasta nasional disini relatif kecil dengan modal yang kecil pula dan kurang memadai atau kurang sehat. Diperlukan penanganan yang cepat dalam melakukan perbaikan terhadap bank swasta nasional salah satunya dengan jalan merger tersebut. Bank-bank yang kecil dianjurkan untuk bergabung sehingga dapat terhimpun menjadi bank yang lebih kuat daripada sebelumnya dalam hal permodalan maupun manajemennya. Dalam rangka kebijakan merger ini agar dapat berjalan dengan baik Menteri Keuangan bersama Bank Indonesia pada tanggal 19 November 1973 memberikan berbagai intensif dan menetapkan untuk sementara waktu menutup pendirian bank dan kantor cabang baru di Indonesia hingga waktu yang tidak ditentukan.<sup>48</sup>

Kebijakan merger ini memang tidak wajib dilaksanakan oleh bank-bank swasta nasional. Namun pemerintah menjelaskan kepada pimpinan dan para pemilik bank-bank swasta nasional apabila banknya dalam keadaan tidak sehat dan kemungkinan akan bangkrut, pemerintah akan melakukan pencabutan izin usahanya atau dilikuidasi. Apabila hal ini terjadi akan sangat merugikan bagi para nasabah yang uang simpanannya masih berada dalam bank tersebut. Untuk menghindari pencabutan usaha tersebut, pemerintah berharap para pimpinan bank untuk segera melakukan merger karena hal ini sangatlah diperlukan. Merger tidak harus dilakukan kecuali para pemilik dan pimpinan masing-masing bank bersedia menambah modal dalam jumlah yang sudah ditentukan dan juga melakukan perbaikan-perbaikan dalam manajemen operasionalnya.<sup>49</sup>

Dalam pelaksanaannya merger memang tidak mudah untuk dilaksanakan. Banyak masalah yang harus diperhatikan dalam melaksanakan kebijakan ini. Salah satunya mengenai masalah pegawai ataupun karyawannya. Salah satu faktor penyebab lemahnya

perbankan swasta nasional Indonesia adalah mengenai kurangnya tenaga terdidik sehingga menyebabkan lemahnya manajemen, administrasi, dan juga organisasi bank-bank itu sendiri. Faktor manusia inilah yang terpenting dalam suatu perusahaan. Pentingnya faktor manusia ini juga dapat dilihat dari kutipan koran Kompas edisi 13 Maret 1972 tentang kepegawaian yaitu: "Barang siapa menjia-njiakan faktor manusia akhirnya akan merugikan perusahaannya baik teknis maupun ekonomis".<sup>50</sup> dari kutipan berita tersebut sudah sangat jelas bahwa dalam melakukan usaha merger modal memang sangat diperlukan, namun juga tidak bisa melupakan begitu saja faktor manusia atau tenaga kerja. Berapapun modal yang dimiliki suatu bank apabila tidak diimbangi dengan tenaga kerja yang terdidik dan ahli maka lambat laun keadaan bank tersebut akan kembali seperti semula seperti keadaan sebelum bank-bank tersebut melakukan merger.

Konsekuensi yang harus dihadapi dalam melakukan merger ini adalah adanya suatu pemecatan pegawai. Tidak mungkin semua pegawai yang berada dalam bank-bank sebelum melakukan merger akan dipekerjakan seluruhnya. Dapat dicontohkan misalnya ada empat buah bank yang akan melakukan penggabungan usaha merger, masing-masing memiliki 50 pegawai termasuk tenaga-tenaga pimpinan. Apabila setelah bergabung bank tersebut hanya membutuhkan 60 pegawai termasuk pimpinan, tentu akan menjadi sebuah masalah dalam memilih pegawai dari total 200 pegawai dan hanya membutuhkan 60 pegawai saja. Harus dilakukan pemilihan pegawai yang terbaik diantara 200 pegawai tersebut.<sup>51</sup> Pemilihan pegawai atau tenaga terdidik ini sangat diperlukan. Kurangnya tenaga terdidik mengakibatkan lemahnya manajemen, administrasi dan organisasi bank-bank itu sendiri. Dalam pemilihan tenaga terdidik ini harus benar-benar yang kompeten dibidangnya.

Apabila masalah pegawai dan pimpinan dapat diselesaikan, sekarang hal yang perlu diperhatikan selanjutnya adalah mengenai krisis kepercayaan yang dimiliki oleh para nasabah terhadap bank yang baru bergabung. Walaupun masalah modal memang sangat penting bagi suatu bank, namun modal bukanlah yang menjadi penentu dari kemajuan sebuah bank. Yang lebih penting adalah mengenai kepercayaan masyarakat dan para nasabah-nasabahnya terhadap bank-bank yang baru bergabung tersebut.

Tugas bank-bank yang baru bergabung ini adalah mengembalikan kembali kepercayaan masyarakat

<sup>47</sup> Kompas, 9 Desember 1972.

<sup>48</sup> M. Ashadi, dkk. *Sejarah Bank Indonesia Periode III: 1966-1983 Bank Indonesia pada Masa Stabilisasi, Rehabilitasi, dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Bank Indonesia. 2006. Hal: 252.

<sup>49</sup> Abdullah Ali. *Liku-liku Sejarah Perbankan Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia. 1995. Hal: 96.

<sup>50</sup> Kompas, 9 Desember 1972

<sup>51</sup> *Ibid.*

terhadap bank swasta nasional Indonesia dengan jalan pelayanan dan juga mutu yang jauh lebih baik daripada bank sebelum bergabung. Namun menurut berita yang dihimpun majalah Tempo edisi 7 Desember 1974 menjelaskan tentang kepercayaan masyarakat terhadap bank merger semakin meningkat, seperti dalam kutipan berikut “Bank-bank yang telah bergabung, selain modalnya bertambah kuat, kabarnya kepercayaan masyarakat semakin tebal.”<sup>52</sup> Kepercayaan masyarakat sudah mulai tumbuh, hanya perlu dilakukan perbaikan mutu terhadap bank-bank baru hasil merger tersebut.

Pada tahun 1974 pemberian batas waktu kelonggaran perpajakan kepada bank merger diperpanjang kembali hingga satu tahun kemudian. Seperti yang telah diberitakan dalam majalah Tempo edisi 7 Desember 1974 “Batas waktu kelonggaran perpajakan bagi bank-bank swasta nasional yang bergabung akan berakhir 31 Desember nanti.”<sup>53</sup> Meski pemberian kelonggaran ini pernah dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya, Perbanas meminta kembali fasilitas ini untuk diperpanjang satu tahun kembali. Menurut pendapat Sarono SH yang saat itu menjabat sebagai ketua umum Perbanas yang dikutip dalam Majalah Kompas edisi 7 Desember 1974 menjelaskan “Alasannya: “masih banyak bank yang mau bergabung, sementara manfaat merger itu sendiri semakin dirasakan bankir”.<sup>54</sup> Perpanjangan kelonggaran waktu pajak yang diminta oleh Perbanas tersebut diperkuat pula oleh Sritua Arief yang menjabat sebagai konsultan yang sedang meneliti perkembangan bank-bank swasta nasional.<sup>55</sup> Pelonggaran perpajakan terhadap bank yang melakukan merger ini dilakukan sampai akhir tahun 1977 seperti yang ada dalam Surat Edaran kepada Bank swasta nasional di Indonesia No. SE. 9/66/UPPB mengenai perpanjangan batas waktu pemberian kelonggaran perpajakan kepada bank swasta yang melakukan merger dilakukan sampai dengan tanggal 31 Desember 1977.

## PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Pada awal Orde Baru merupakan masa yang suram bagi perekonomian Indonesia. Orde Lama mewariskan sistem ekonomi yang didasarkan pada Kepemimpinan Tunggal Soekarno. Orde Lama berakhir dengan mewariskan krisis multidimensi yang ditandai dengan kehancuran dasar-dasar pembangunan ekonomi, politik dan budaya bangsa, kemerosotan perekonomian,

kelangkaan kebutuhan pokok, merosotnya daya beli masyarakat serta tingkat inflasi yang sangat tinggi. Pemerintah melakukan upaya-upaya dalam perbaikan dalam bidang ekonomi melalui program stabilisasi dan rehabilitasi. Hasilnya adalah keadaan inflasi dapat ditekan kembali.

Selain keadaan ekonomi yang tidak baik, keadaan perbankan Indonesia saat itu juga berada dalam keadaan yang kurang sehat, terutama Bank-bank Swasta Nasional Indonesia. Bank Swasta Nasional kita berada dalam masa sulit. Permodalan kecil, kredit macet serta manajemen yang tidak memenuhi persyaratan menyebabkan Bank Swasta Nasional tidak mampu bersaing dengan Bank Pemerintah dan juga Bank-bank Asing yang berdiri di Indonesia.

Pemerintah melakukan beberapa kebijakan dalam rangka penyehatan keadaan perbankan Swasta Nasional Indonesia dengan jalan perbaikan di bidang prasarana sampai dengan pemberian kredit likuiditas. Ujung dari upaya pemerintah dalam penyehatan Bank Swasta Nasional Indonesia ini dengan melakukan Merger atau penggabungan antar bank untuk menjadi bank yang lebih baik lagi dalam bidang permodalan maupun perbaikan dalam manajemennya. Merger merupakan cara yang diambil pemerintah untuk melakukan penyehatan terhadap bank-bank swasta. Keistimewaan dari merger ini adalah dalam menyelesaikan suatu masalah bank-bank tersebut bergabung untuk menjadi lebih kuat. Dalam membantu Bank-bank Swasta Nasional yang melakukan merger ini pemerintah memberikan bantuan kelonggaran perpajakan sejak tahun 1971 sampai dengan tahun 1977 dengan syarat dan ketentuan yang diberikan oleh pemerintah maupun Menteri Keuangan.

Kebijakan merger memang membawa dampak positif bagi keadaan perbankan Indonesia, serta kepercayaan masyarakat terhadap bank swasta nasional mulai kembali lagi. Namun kebijakan tersebut juga membawa dampak negatif yaitu adanya pemecatan terhadap para pegawai bank yang melakukan merger tersebut.

Hasil dari kebijakan ini adalah berdirilah Bank Swasta Nasional yang saat ini keberadaannya tidak perlu diragukan kembali dalam dunia perbankan Indonesia yakni Bank Panin Indonesia. Bank Panin akhirnya dapat membuktikan bahwa bank hasil merger dapat bertahan dan bersaing dengan Bank-bank Pemerintah maupun Bank Asing hingga saat ini.

### 2. Saran

Sebagai calon pendidik atau guru, kebijakan Merger yang diambil pemerintah tersebut patut dijadikan sebuah contoh pembelajaran yang dapat diberikan kepada anak didik kita kelak. Bank-bank swasta nasional melakukan

<sup>52</sup> “Siapa Menelan Siapa?,” *Tempo*. 7 Desember 1974, hal: 45

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

praktek yang kurang baik atau tidak jujur dalam melakukan bisnis usahanya tersebut yang menyebabkan kepercayaan masyarakat terhadap bank swasta nasional menurun. Penanaman sifat jujur terhadap anak didik sangat diperlukan terhadap para siswa. Kegunaan penelitian ini terhadap pendidikan adalah penanaman sikap jujur yang akan menumbuhkan kepercayaan kepada pelaku.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Arsip:

- Buku Laporan Tahunan Pembukuan Tahun 1965-1977  
 S.E.B.I Bank Indonesia No. 4/441 UPPB/PbB, tanggal 7 Oktober 1971  
 S.E.B.I Bank Indonesia No. 5/104 UPPB/PbB, tanggal 12 Desember 1972  
 S.E.B.I Bank Indonesia No. 5/108 UPPB/PbB, tanggal 18 Desember 1972  
 S.E.B.I Bank Indonesia No. SE. 6/21/UPPB, tanggal 9 Agustus 1973  
 Surat Pernyataan Men.Keu, tanggal 19 November 1973  
 SK. Menkeu Departemen Keuangan Republik Indonesia No. KEP-1170/MK/II/11/1973, tanggal 20 November 1973  
 S.E. Dirjen Moneter No. SE-426/DJM/III.1/11/1973, tanggal 28 November 1973  
 SK. Men No. SE. 7/49 UPPB, tanggal 22 Januari 1975  
 S.E.B.I Bank Indonesia No. 8/47/UPPB, tanggal 15 Desember 1975  
 SK. Men.Keu No. KEP 1521/MK/II/11/1976, tanggal 26 November 1976  
 S.E.B.I Bank Indonesia No. SE. 9/66/UPPB, tanggal 20 Desember 1976

##### Buku:

- Agus Budiono. 2004. *Merger Bank di Indonesia (Beserta Akibat-akibat Hukumnya)*. Bogor: Ghalia Indonesia.  
 Boediono. 1985. *Ekonomi Moneter*. Yogyakarta: BPF  
 Kasmir. 2002. *Dasar-Dasar Perbankan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.  
 Muhamad Djumhana. 2006. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.  
 Mustopadidjaja AR. 2012. *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. Jakarta: LP3ES  
 M. Ashadi. 2006. *Sejarah Bank Indonesia Periode III: 1966-1983 Bank Indonesia Masa Stabilisasi, Rehabilitasi, dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Bank Indonesia  
 M. Dawan Rahardjo. 1995. *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah Bangsa*. Jakarta: LP3ES.

Simorangkir. 1979. *Dasar-dasar dan Mekanisme PERBANKAN*. Jakarta: Aksara Persada.

Sofyan Saleh SE. 2000. *Perekonomian Indonesia Dalam Perspektif Waktu*.

Jakarta: PT. Pamatator

##### Koran:

- Kompas, 23 Januari 1971  
 Kompas, 17 Maret 1971  
 Kompas, 20 April 1971  
 Kompas, 17 Mei 1971  
 Kompas, 31 Mei 1971  
 Kompas, 19 Mei 1971  
 Kompas, 2 Juni 1971  
 Kompas, 8 Juni 1971  
 Kompas, 26 Juli 1971  
 Sinar Harapan, 16 Agustus 1971  
 Kompas, 13 Maret 1972  
 Kompas, 9 Desember 1972

##### Majalah:

- Majalah Tempo edisi Juli-Agustus 1971  
 Majalah Tempo edisi 10 Maret 1973  
 Majalah Tempo edisi Agustus-Desember 1974