

Dr. Zulfi Diane Zaini ,S.H., M.H.



**INDEPENDENSI
BANK INDONESIA
dan
PENYELESAIAN
BANK BERMASALAH**



**INDEPENDENSI BANK INDONESIA
DAN PENYELESAIAN BANK
BERMASALAH**

Dr. Zulfi Diane Zaini, S.H., M.H.

KM.07.2012

**INDEPENDENSI BANK INDONESIA DAN PENYELESAIAN
BANK BERMASALAH**

Oleh:

Dr. Zulfi Diane Zaini, S.H., M.H.

ISBN: 978 602 98478 4 0

Desain Cover:

Nuno Obey

Penerbit CV Keni Media

Anggota IKAPI

Jl. Salendro Timur II No 8

Bandung 40275. Tel.: 022 87340715 Fax.: 022 7315535

kenimedia@yahoo.com



Hak cipta pada © Dr. Zulfi Diane Zaini, S.H., M.H.

Hak cipta dilindungi Undang-Undang
Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi
buku dengan cara memperbanyak dengan
cara apa pun juga, termasuk fotokopi,
dan lain-lain cara tanpa izin tertulis dari Penerbit

Cetakan pertama 2012
(Keni Media)
Isi di luar tanggung jawab CV Keni

KATA PENGANTAR

Assalaamu'alaikum Wr. Wb,

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT., yang telah melimpahkan rahmatNya kepada penulis dan dengan kehendakNya buku ini berhasil diselesaikan.

Salah satu penunjang pembangunan perekonomian di Indonesia adalah lembaga perbankan yang memiliki peran besar dalam menjalankan kebijaksanaan perekonomian dan merupakan salah satu komponen perekonomian nasional yang sangat penting. Tercapainya tujuan pembangunan tersebut diperlukan aturan hukum sebagai penunjang kegiatan lembaga perbankan yakni hukum perbankan yang dapat memberikan suatu perangkat serta sistem hukum yang memberikan kepastian dalam pelaksanaannya.

Kemajuan yang dialami oleh lembaga perbankan dapat ditingkatkan secara berkelanjutan dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pelaksanaan pembangunan nasional, maka segala potensi, inisiatif dan kreasi masyarakat harus dapat dikerahkan dan dikembangkan menjadi suatu kekuatan riil bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang selalu bergerak cepat, kompetitif dan terintegrasi dengan berbagai tantangan yang semakin kompleks, diperlukan kebijakan-kebijakan di bidang ekonomi.

Salah satu upaya yang dilakukan sebagai tindak lanjut kebijaksanaan dalam bidang ekonomi sebagaimana tersebut di atas, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (untuk selanjutnya disingkat dengan UU No. 7/1992). Selanjutnya UU No.7/1992 tersebut diperbaiki dan diubah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (selanjutnya disingkat UU No. 10/1998) tentang Perbankan (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Perbankan). Namun demikian, sebagai dasar hukum kegiatan perbankan yang terus berkembang, peraturan tersebut masih perlu disempurnakan.

Sejalan dengan itu kemudian dilakukan pula perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 (selanjutnya disingkat dengan UU No.13/1968) tentang Bank Sentral menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 (UU No.23/1999) tentang Bank Indonesia, dan kemudian sebagian pasal-pasalnya diubah dan ditambah dengan dikeluarkannya kembali Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 (UU No. 3/2004) dan

terakhir diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 (untuk selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Bank Indonesia), semakin mempertegas kedudukan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independen dan mempunyai landasan hukum yang kuat, sehingga dapat mewujudkan tujuannya dalam mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.

Setelah lahirnya Undang-Undang No.23 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia dikatakan sebagai Lembaga Negara yang independen dan Bank Indonesia juga dinyatakan sebagai Badan Hukum. Bank Indonesia bukan saja independen dari pengaruh Pemerintah, akan tetapi juga independen dari pengaruh lembaga legislatif, sehingga kedudukan hukum Bank Indonesia dapat dikatakan sangat kuat. Selain itu Bank Indonesia juga diberi hak untuk menetapkan kebijakan moneter.

Terjadinya permasalahan krisis keuangan global pada sebagian besar negara-negara di dunia, telah mengakibatkan sistem keuangan termasuk di dalamnya lembaga perbankan tidak dapat menjalankan fungsi dan perannya secara efektif. Kondisi tersebut dapat menimbulkan dampak negatif terhadap stabilitas sistem keuangan dan mengancam kesinambungan perekonomian nasional.

Secara umum jika kondisi krisis global yang terjadi tidak segera diantisipasi dan ditangani secara serius dan komprehensif oleh Pemerintah Indonesia, dapat berdampak pada krisis keuangan yang semakin mendalam. Kondisi tersebut tidak saja berdampak pada buruknya aspek likuiditas perbankan, akan tetapi juga pada solvabilitas dan rentabilitas dari lembaga perbankan secara nasional, mengingat lembaga perbankan merupakan pasar yang sangat dominan dalam industri keuangan di Indonesia, maka secara sistematis sektor keuangan dan perbankan dapat mengalami kelumpuhan kembali sebagaimana kondisi yang terjadi kurun waktu Tahun 1997-1998 yang lalu.

Mempertimbangkan dampak dan kerugian yang demikian besar terhadap kondisi perekonomian suatu negara sebagai akibat dari instabilitas sistem keuangan serta langkah-langkah penyelesaian krisis (*crisis resolution*) yang membutuhkan waktu cukup lama, maka stabilitas sistem keuangan termasuk di dalamnya lembaga perbankan, fungsinya dioptimalkan dan diperlukan koordinasi yang efektif dan komprehensif.

Koordinasi yang efektif tersebut dilakukan khususnya oleh pemerintah dengan Bank Sentral sebagai pengambil kebijakan publik di Indonesia khususnya pada pasca krisis keuangan dan perbankan Tahun 1997-1998, akan tetapi, kondisi dan permasalahan yang ada pada saat ini di Indonesia, antara lain belum maksimalnya konsep-konsep pemikiran secara yuridis maupun institusional (*legal and institutional framework*) dari masing-masing institusi yang bertanggung jawab secara menyeluruh dalam menjaga stabilitas sistem keuangan dan lembaga perbankan.

Diperlukan independensi (*independent*) Bank Indonesia selaku bank sentral untuk menciptakan sistem perbankan (*banking system*) yang sehat di Indonesia, sehingga tugas dan tanggungjawabnya dapat dijalankan tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun terutama pemerintah. Oleh karena itu, seluruh perangkat dan sistem yang ada pada Bank

Indonesia sebagai pemegang otoritas moneter yang mandiri, juga harus memiliki sikap profesional dan moral yang baik.

Dasar independensi Bank Indonesia, secara tegas dinyatakan dalam Pasal 23 D Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD 1945) Amandemen ke-empat (4), yang menyatakan bahwa : "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab dan independensinya diatur dengan Undang-Undang".

Suatu bank sentral dinilai independen jika dalam melaksanakan tugasnya bebas dari campur tangan pihak lain dan memiliki ruang gerak yang luas dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang didelegasikan kepadanya. Independensi Bank Indonesia dapat dibedakan menjadi bebas dalam menentukan sasaran yang ingin dicapai (*goal independent*) dan bebas dalam menentukan piranti yang akan digunakan (*instrument independent*). Secara tegas independen diartikan sebagai bebas dari instruksi apapun (baik dari pihak pemerintah maupun dari pihak parlemen).

Undang-Undang tentang Bank Indonesia yang digunakan pada saat ini memberikan status dan kedudukan sebagai suatu lembaga negara yang independen dan bebas dari campur tangan pemerintah ataupun pihak lainnya. Sebagai suatu lembaga negara yang independen, Bank Indonesia mempunyai otonomi penuh dalam merumuskan dan melaksanakan setiap tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tersebut. Pihak luar tidak dibenarkan mencampuri pelaksanaan tugas Bank Indonesia, dan Bank Indonesia juga berkewajiban untuk menolak atau mengabaikan intervensi dalam bentuk apapun dari pihak manapun juga.

Salah satu upaya untuk lebih menjamin independensi tersebut, Undang-Undang Bank Indonesia telah memberikan kedudukan khusus kepada Bank Indonesia dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Sebagai Lembaga negara yang independen kedudukan Bank Indonesia tidak sejajar dengan Lembaga Tinggi Negara. Disamping itu, kedudukan Bank Indonesia juga tidak sama dengan Departemen, karena kedudukan Bank Indonesia berada di luar Pemerintah. Status dan kedudukan yang khusus tersebut diperlukan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai otoritas moneter secara lebih efektif dan efisien.

Beberapa bagian dari buku ini membahas tentang Independensi Bank Indonesia dalam fungsinya sebagai Lembaga Pengawas Perbankan di Indonesia serta membahas mengenai Penyelesaian Bank Bermasalah yang dilakukan oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) berkoordinasi dengan Bank Indonesia sebagai Lembaga Pengawas Perbankan dan terakhir dibahas juga tentang Perspektif Independensi Bank Indonesia Dalam pengembangan Sistem Perbankan Nasional di Indonesia.

Penulisan Buku ini dapat diselesaikan dengan baik tidak terlepas dari dorongan, arahan, diskusi yang mendalam dan bimbingan yang terus menerus dan tulus serta ucapan terimakasih yang mendalam kepada Yang Terhormat Prof. Dr. Djuhaendah Hasan, S.H., Prof. Dr. Ahmad Mujahid Ramli, S.H., M.H., FCB Arb., serta Dr. Hj. Lastuti Abubakar, S.H., M.H.

Selanjutnya dalam kesempatan ini penulis sampaikan ucapan terimakasih yang tulus kepada Prof. Huala Adolf, S.H., LL.M., Ph.D., FCB Arb., karena penyusunan buku ini tidak akan berhasil dengan baik, tanpa

bantuan, dorongan, dan dukungan yang pada akhirnya buku ini dapat diterbitkan.

Penulis juga mengucapkan terimakasih kepada Saudaraku dan Sahabatku Dr. Tini Kustini, S.H., M.M., Analisis Bank Madya Senior – Direktorat Investigasi dan Mediasi Perbankan – Bank Indonesia, yang telah begitu banyak memberikan dukungan, baik dalam pemberian data penelitian, bimbingan, arahan dan waktu bagi penulis untuk berkonsultasi tentang kajian praktis Ilmu Hukum Perbankan, maupun dukungan moril kepada penulis mulai dari awal penyusunan Buku ini hingga selesainya Buku ini. Semoga Allah, S.W.T, selalu memberikan ridho dan karuniaNya kepada Mba Tini.

Ucapan terimakasih dan rasa hormat yang setinggi-tingginya penulis haturkan kepada yang teristimewa dan yang mulia Almarhum Papa Muhammad Zaini dan Mama Asma Zaini, yang telah mengasuh, mendidik dan memberikan keteladanan dalam kebajikan, serta senantiasa berdoa kepada Allah S.W.T., untuk kebaikan, keselamatan dan keberhasilan penulis, serta teriring doa dari penulis, semoga Allah S.W.T., menerima semua amalan Almarhum Papa dan Allah S.W.T., senantiasa melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada Mama. Penulis sampaikan pula ucapan terimakasih kepada Kakak-kakak, Adik-adik dan semua keponakan penulis, yang telah begitu banyak memberikan dukungan moril dan materiil yang sangat berharga bagi penulis khususnya dalam perjalanan penulis melakukan peningkatan ilmu pengetahuan.

Tidak lupa penulis mengucapkan terimakasih kepada seluruh pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penelitian ini, sehingga Buku ini dapat selesai.

Akhirnya, hanya kepada Allah S.W.T. segalanya dikembalikan, karena keterbatasan penulis, disadari bahwa dalam penulisan ini masih banyak terdapat kelemahan, sehingga penulis menyambut positif setiap kritik, kontribusi maupun saran konstruktif yang akan bermanfaat bagi penyempurnaan selanjutnya. Semoga Buku ini bermanfaat untuk Almamater, Bangsa, Negara dan Agama.

Wassalaamu'alaikum Wr.Wb.

Bandung, 15 Juni 2011
Penulis

Zulfi Diane Zaini

DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Pengesahan	i
Pernyataan	iv
Abstrak	v
<i>Abstract</i>	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	xviii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	22
C. Tujuan Penelitian	23
D. Kegunaan Penelitian	23
E. Kerangka Pemikiran	24
F. Metode Penelitian	58
BAB II TINJAUAN HUKUM SISTEM PERBANKAN INDONESIA DALAM TUJUAN NEGARA KESEJAHTERAAN	
A. Hukum Perbankan Dalam Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>)... 63	
1. Perbankan Dalam Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>) ... 63	
2. Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Bank Bermasalah ... 69	
3. Pembangunan Hukum Dalam Sistem Perbankan 77	
B. Sistem Perbankan Indonesia	84
1. Pengertian Bank Dan Hukum Perbankan	86

2.	Asas, Fungsi Dan Tujuan Perbankan Di Indonesia	93
3.	Ruang Lingkup Kegiatan Perbankan	95
4.	Prinsip Kehatian-hatian (<i>Prudential Banking Principle</i>) Dalam Kegiatan Perbankan Di Indonesia	101
C.	Upaya Pengembangan Lembaga Perbankan Indonesia	106
1.	Sumber Dana Lembaga Perbankan Indonesia	109
2.	Persyaratan Pendirian Bank Di Indonesia	121
3.	Tingkat Kesehatan Bank Dan Akibatnya Terhadap Kegiatan Perbankan Di Indonesia	128
4.	Penyelesaian Bank Bermasalah Dalam Kegiatan Perbankan	139
D.	Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral Di Indonesia ..	145
1.	Peran Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral	145
2.	Penerapan Akuntabilitas Bank Indonesia	160
3.	Badan Supervisi Bank Indonesia	170
4.	Arsitektur Perbankan Indonesia Dalam Sistem Perbankan	178

BAB III INDEPENDENSI BANK INDONESIA DALAM FUNGSINYA SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAS PERBANKAN INDONESIA

A.	Bank Indonesia Sebagai Lembaga Yang Independen	186
1.	Pengertian Independensi	186
2.	Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen	188
B.	Tujuan dan Tugas Bank Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia	203
1.	Tujuan Bank Indonesia	203
2.	Tugas Pokok Bank Indonesia	205
3.	Wewenang Bank Indonesia	207
C.	Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Perbankan	219

1. Pembinaan dan Pengawasan Lembaga Perbankan Oleh Bank Indonesia	226
2. Hubungan Hukum Bank Indonesia Dengan Pemerintah Indonesia	233
3. Hubungan Hukum Bank Indonesia Dengan Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Pengawas Perbankan	238
D. Penyelesaian Bank Bermasalah Oleh Bank Indonesia Dihubungkan Dengan Fungsi Lembaga Penjamin Simpanan Di Indonesia	250
1. Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan	250
2. Hubungan Hukum Bank Indonesia Dengan Lembaga Penjamin Simpanan.....	257
E. Program Restruktutisasi Perbankan Terhadap Pemulihan Krisis Perbankan Di Indonesia	262

**BAB IV BANK BERMASALAH DAN PENYELESAIANNYA
DIKAITKAN DENGAN FUNGSI BANK INDONESIA SEBAGAI
LEMBAGA PENGAWAS PERBANKAN YANG INDEPENDEN**

A. Penyelesaian Bank Bermasalah Dikaitkan Dengan Fungsi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen.....	271
1. Perkembangan Perbankan Sebagai Lembaga Intermediasi	271
2. Fungsi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Yang Independen Dalam Sistem Perbankan	279
B. Penyelesaian Bank Bermasalah Dan Akibat Hukumnya Dikaitkan Dengan Fungsi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Perbankan	284
1. Tahapan Pembinaan dan Pengawasan Bank	284
2. Penyelesaian Bank Bermasalah	292
3. Penyelamatan Bank Gagal	293
4. Pencabutan Izin Usaha	295
5. Perlindungan Nasabah Penyimpan Dana	296
C. Likuidasi Perbankan Dan Akibatnya	303

D. Intervensi Terhadap Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Perbankan Yang Independen Dalam Penyelesaian Bank Bermasalah	307
1. Kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia	310
2. Penanganan Kasus Bank Century	318
3. Kasus Penanganan Bank Gagal Sebelum Keluarnya Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan	344
a. Likuidasi PT. Bank Dagang Bali	344
4. Kasus Penanganan Bank Gagal Sesudah Keluarnya Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan	351
a. Likuidasi PT. Bank Global	351
b. Likuidasi PT. Bank IFI	353

BAB V PERSPEKTIF INDEPENDENSI BANK INDONESIA DALAM PENGEMBANGAN SISTEM PERBANKAN NASIONAL DI INDONESIA

A. Kedudukan Hukum Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Melaksanakan Fungsinya Sebagai Lembaga Pengawas Perbankan Nasional Terhadap Pembangunan Perekonomian Indonesia	361
B. Tanggung Jawab Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Mencapai Kepastian Hukum Terhadap Penyelesaian Bank Bermasalah Untuk Menciptakan Sistem Perbankan Yang Sehat Di Indonesia	397
1. Bank Dalam Pengawasan Intensif (<i>Intensive Supervision</i>)	401
2. Bank Dalam Pengawasan Khusus (<i>Special Surveillance</i>)	402
3. Penyelesaian atau Penanganan Bank Gagal	404
a. Penyelesaian atau Penanganan Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik	406
b. Penyelesaian atau Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik	408
c. Likuidasi Bank Gagal Oleh Lembaga Penjamin Simpanan	410

C. Perspektif Hukum Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Rangka Pembangunan Hukum Perbankan Nasional Berdasarkan Tujuan Negara Kesejahteraan Di Indonesia	421
--	-----

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	439
B. Saran	441

DAFTAR PUSTAKA	442
-----------------------------	------------

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

- Tabel 1 : Bank Sentral dan Tugasnya
- Tabel 2 : Jenis-Jenis Risiko
- Tabel 3 : Perkembangan Jumlah Bank Di Indonesia Tahun 2010
- Tabel 4 : Fungsi Pengawasan Bank Indonesia
- Tabel 5 : Perbandingan Bank Indonesia Dengan
The Federal Reserve Amerika Serikat (*The Fed AS*)
Dan *Monetary Authority System (MAS)* Singapura
- Tabel 6 : Perbandingan Independensi Bank Indonesia
Dengan Independensi *The Fed* Amerika Serikat
- Tabel 7 : Penyelesaian Bank Gagal

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1 : Independensi Bank Indonesia
- Gambar 2 : Siklus Pengawasan Berdasarkan Risiko
- Gambar 3 : Penyelesaian atau Penanganan Bank Bermasalah
- Gambar 4 : Penyelesaian atau Penanganan Bank Gagal
- Gambar 5 : Likuidasi Bank Gagal

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APRA	: Australia Prudential Regulation Authority
APU	: Akta Pengakuan Utang
ATBI	: Anggaran Tahunan Bank Indonesia
ATMR	: Aktiva Tertimbang Menurut Risiko
BDL	: Bank Dalam Likuidasi
<i>BIS</i>	: <i>Bank for International Settlements</i>
BLBI	: Bantuan Likuiditas Bank Indonesia
BMPK	: Batas Maksimum Pemberian Kredit
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPPN	: Badan Penyehatan Perbankan Nasional
BPR	: Bank Perkreditan Rakyat
BSBI	: Badan Supervisi Bank Indonesia
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
<i>CAR</i>	: <i>Capital Adequacy Ratio</i>
<i>Cbs</i>	: <i>Compliance Based Supervision</i>
Dirjen	: Direktur Jenderal
DPD	: Dewan Pertimbangan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
<i>ELA</i>	: <i>Emergency Liquidity Assistance</i>
<i>EU</i>	: European Union
<i>FDIC</i>	: <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>
<i>Fedres</i>	: <i>The Federal Reserve System</i>
FLI	: Fasilitas Likuiditas Intrahari

<i>FMOC</i>	: <i>Federal Open Market Committee</i>
FPD	: Fasilitas Pembiayaan Darurat
FPJP	: Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek
FSA	: Financial Services Authority
<i>FSC</i>	: <i>Financial Supervisory Committee</i>
<i>FSS</i>	: <i>Financial Supervisory Service</i>
FSSK	: Forum Stabilitas Sistem Keuangan
<i>GDP</i>	: <i>the Gross Domestic Product</i>
hlm	: halaman
<i>IFSN</i>	: <i>Indonesia Financial Safety Net</i>
<i>IMF</i>	: <i>International Monetary Fund</i>
JPK	: Jaring Pengaman Keuangan
JPSK	: Jaring Pengaman Sektor Keuangan
KAP	: Kualitas Aktiva Produktif
KK	: Komite Koordinasi
KKN	: Kolusi, Korupsi, Nepotisme
KPMM	: Kewajiban Penyediaan Modal Minimum
KSSK	: Komite Stabilitas Sistem Keuangan
KUHPerdata	: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
LHP	: Laporan Hasil Pemeriksaan
LKBB	: Lembaga Keuangan Bukan Bank
<i>LoLR</i>	: <i>Lender of the Last Resort</i> (sumber pemberi pinjaman terakhir)
LPJK	: Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan
LPP	: Lembaga Pengawas Perbankan
LPS	: Lembaga Penjamin Simpanan
MA	: Mahkamah Agung
<i>MAS</i>	: <i>the Monetary Authority of Singapore</i>
<i>MAS Act</i>	: <i>the Monetary Authority of Singapore Act</i>
<i>MDG</i>	: <i>Millenium Development Goals</i>
Mekor	: Mekanisme koordinasi
<i>MoU</i>	: <i>Memorandum of Understanding</i>

MPR RI	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
<i>MRA</i>	: <i>Master Recognition Arrangement</i>
<i>MRNIA</i>	: <i>Master Refinancing and Note Issuance Agreement</i>
<i>MSAA</i>	: <i>Master Settlement and Acquisition Agreement</i>
No.	: Nomor
<i>NPL</i>	: <i>Non Performing Loan</i>
OJK	: Otoritas Jasa Keuangan
PBI	: Peraturan Bank Indonesia
PBI FPJP	: Peraturan Bank Indonesia No.10/26/PBI/2008 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Bagi Bank Umum sebagaimana telah diubah dengan PBI No.10/30/PBI/2008
PDB	: Produk Domestik Bruto
PDG	: Peraturan Dewan Gubernur
PDN	: Posisi Devisa Netto
Perpu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perpu JPSK	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.4 tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan
PKPS	: Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham
PMS	: Penyertaan Modal Sementara
PP	: Peraturan Pemerintah
PS	: Pemegang Saham
PSP	: Pemegang Saham Pengendali
PUAB	: Pasar Uang Antar Bank
RAPBN	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
<i>RBA</i>	: <i>Reserve Bank of Australia</i>
<i>Rbs</i>	: <i>Risk Based Supervision</i>
Rp	: Rupiah
RPJPN	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
<i>RTGS</i>	: <i>Real Time Gross Settlement</i>
RUPS	: Rapat Umum Pemegang Saham
RUU	: Rancangan Undang-Undang

- RUU APBN : Rancangan Undang-Undang APBN
- SBI : Surat Bank Indonesia
- SBN : Surat Berharga Negara
- SIB* : *Systemically Important Bank*
- SKB BI - LPS: Surat Keputusan Bersama antara Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisioner Lembaga Penjamin Simpanan No.11/55/KEP.GBI/2009 dan No.KEP.026/DK/X/ 2009 tanggal 22 Oktober 2009 tentang Koordinasi dan Pertukaran Data dan Informasi Dalam Rangka Mendukung Efektivitas Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan
- SPM : Surat Perintah Membayar
- SSB : Surat Surat Berharga
- SUN : Surat Utang Negara
- The Fed* : *Fedres*
- The MAS Act* : *The Monetary Authority of Singapore Act*
- US* : *United States*
- Undang-Undang Bank Indonesia :
 Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No.6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Bank Sentral :
 Undang-Undang No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral
- Undang-Undang LPS :
 Undang-Undang No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Perbankan :
 Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.10 Tahun 1998
- USD* : *United States Dolar*
- UU APBN : Undang-Undang APBN
- UUD 1945 : Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

BAB I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang

Peningkatan pelaksanaan pembangunan nasional yang menyeluruh terutama pembangunan ekonomi, harus lebih memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan unsur-unsur pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional. Salah satu penunjang pembangunan perekonomian di Indonesia adalah lembaga perbankan yang memiliki peran besar dalam menjalankan kebijaksanaan perekonomian dan merupakan salah satu komponen perekonomian nasional yang sangat penting. Tercapainya tujuan pembangunan tersebut diperlukan aturan hukum sebagai penunjang kegiatan lembaga perbankan yakni hukum perbankan yang dapat memberikan suatu perangkat serta sistem hukum yang memberikan kepastian dalam pelaksanaannya.

Kemajuan yang dialami oleh lembaga perbankan dapat ditingkatkan secara berkelanjutan dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pelaksanaan pembangunan nasional, maka segala potensi, inisiatif dan kreasi masyarakat harus dapat dikerahkan dan dikembangkan menjadi suatu kekuatan riil bagi peningkatan kemakmuran rakyat.¹ Menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang selalu bergerak cepat, kompetitif dan terintegrasi dengan berbagai tantangan yang semakin kompleks, diperlukan kebijakan-kebijakan di bidang ekonomi.

Salah satu upaya yang dilakukan sebagai tindak lanjut kebijaksanaan dalam bidang ekonomi sebagaimana tersebut di atas, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992

¹ Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 12.

tentang Perbankan (untuk selanjutnya disingkat dengan UU No. 7/1992).² Selanjutnya UU No.7/1992 tersebut diperbaiki dan diubah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (selanjutnya disingkat UU No. 10/1998) tentang Perbankan (selanjutnya disingkat dengan Undang-Undang Perbankan). Namun demikian, sebagai dasar hukum kegiatan perbankan yang terus berkembang, peraturan tersebut masih perlu disempurnakan.

Sejalan dengan itu kemudian dilakukan pula perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 (selanjutnya disingkat dengan UU No.13/1968) tentang Bank Sentral menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 (UU No.23/1999) tentang Bank Indonesia,³ dan kemudian sebagian pasal-pasalnya diubah dan ditambah dengan dikeluarkannya kembali Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 (UU No. 3/2004) dan terakhir diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 (untuk selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Bank Indonesia), semakin mempertegas kedudukan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independen dan mempunyai landasan hukum yang kuat, sehingga dapat mewujudkan tujuannya dalam mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 UU Bank Indonesia.⁴

Setelah lahirnya Undang-Undang No.23 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia dikatakan sebagai Lembaga Negara yang independen dan Bank Indonesia juga dinyatakan sebagai Badan Hukum. Bank Indonesia bukan

² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Nomor 31 Tahun 1992, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) yang mulai berlaku pada Tanggal 25 Maret 1992 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 (untuk selanjutnya disingkat dengan UU No.14/1967). Kemudian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tersebut diperbaiki dan diubah dengan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (Lembaran Negara Nomor 182 Tahun 1998) yang diundangkan pada Tanggal 10 November 1998.

³ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang diundangkan pada Tanggal 17 Mei 1999, dan kemudian diubah dan diperbaiki kembali dengan Undang-Undang Nomor Tahun 2004 tentang Bank Indonesia yang diundangkan Tanggal 15 Januari 2004., dan terakhir diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009.

⁴ Pasal 7 UU BI mengatur tentang :

- (1) Tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.
- (2) Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah dibidang perekonomian.

saja independen dari pengaruh Pemerintah, akan tetapi juga independen dari pengaruh lembaga legislatif, sehingga kedudukan hukum Bank Indonesia dapat dikatakan sangat kuat. Selain itu Bank Indonesia juga diberi hak untuk menetapkan kebijakan moneter.

Terjadinya permasalahan krisis keuangan global pada sebagian besar negara-negara di dunia, telah mengakibatkan sistem keuangan termasuk di dalamnya lembaga perbankan tidak dapat menjalankan fungsi dan perannya secara efektif. Kondisi tersebut dapat menimbulkan dampak negatif terhadap stabilitas sistem keuangan dan mengancam kesinambungan perekonomian nasional.⁵ Krisis keuangan secara global yang melanda di berbagai wilayah Amerika, Eropa maupun Asia pada dasarnya bersumber dari masih lemahnya kualitas sistem keuangan secara global di dunia. Sebagaimana diketahui, bahwa reformasi keuangan yang terjadi pada awal Tahun 1980 ternyata hanya memberikan peningkatan kuantitas lembaga-lembaga keuangan dan kuantitas aliran modal yang masuk (*capital inflow*) ke suatu Negara.

Secara umum jika kondisi krisis global yang terjadi tidak segera diantisipasi dan ditangani secara serius dan komprehensif oleh Pemerintah Indonesia, dapat berdampak pada krisis keuangan yang semakin mendalam. Kondisi tersebut tidak saja berdampak pada buruknya aspek likuiditas perbankan, akan tetapi juga pada solvabilitas dan rentabilitas dari lembaga perbankan secara nasional, mengingat lembaga perbankan merupakan pasar yang sangat dominan dalam industri keuangan di Indonesia⁶, maka secara sistematis sektor keuangan dan perbankan dapat mengalami kelumpuhan kembali sebagaimana kondisi yang terjadi kurun waktu Tahun 1997-1998 yang lalu.

⁵ Sjamsul Arifin, R. Winantyo dan Yati Kurniati, *Integrasi Keuangan dan Moneter Di Asia Timur, Peluang Dan Tantangan Bagi Indonesia*, Biro Hubungan Dan Studi Internasional Direktorat Internasional Bank Indonesia, Elex Media Komputindo-Gramedia Group, Jakarta, 2007, hlm. 102.

⁶ Mengutip pendapat Djuhaendah Hasan, bahwa Lembaga Perbankan merupakan jantungnya perekonomian di Indonesia.

Dampak gejolak nilai tukar mengakibatkan timbulnya krisis moneter yang terjadi sejak pertengahan Tahun 1997 lalu, kondisi perbankan nasional mengalami kemerosotan yang sangat tajam dan justru telah mencapai pada titik yang sangat kritis. Hal tersebut ditandai dengan turunnya kepercayaan masyarakat dan dunia internasional terhadap perbankan Indonesia yang ditandai dengan penarikan dana secara besar-besaran oleh masyarakat (*rush*) dan secara nyata dipindahkan ke bank-bank asing dan bank-bank di luar negeri.⁷

Kondisi yang semakin buruk tersebut ditunjang juga dengan adanya beberapa kelemahan dari faktor internal lembaga perbankan antara lain adanya campur tangan yang berlebihan dari para pemilik bank, lemahnya manajemen bank dan diabaikannya prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*) oleh kalangan pelaku usaha dalam lembaga perbankan. Hal tersebut ditandai dengan banyaknya pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), Posisi Devisa Netto (PDN), konsentrasi kredit pada sektor-sektor tertentu yang berlebihan sehingga menimbulkan kredit-kredit bermasalah dan terjadi kredit macet dari para nasabah bank di Indonesia, dan juga penggunaan pinjaman valuta asing yang kurang hati-hati. Faktor-faktor tersebut telah menyebabkan kinerja perbankan nasional semakin memburuk sebagaimana ditunjukkan oleh semakin memburuknya permodalan, kualitas aktiva produktif, rentabilitas dan likuiditas bank-bank nasional dalam hampir kurun waktu 3 tahun belakangan.

Permodalan bank menjadi semakin memburuk karena kerugian yang terus menerus dari bank-bank tersebut sebagai akibat dari *negative spread*⁸ dan berlanjutnya penurunan kualitas

⁷ Maulana Ibrahim. S, *Program Restrukturisasi Perbankan Dan Peranan Pengawasan Bank Dalam Pelaksanaannya*, Majalah Pengembangan Perbankan, Maret-April No. 76/1999, hlm. 15.

⁸ *Negative Spread* adalah : Perbankan yang beroperasi dengan kondisi penerimaan berada di bawah tingkat pengeluaran. Hal tersebut disebabkan karena bank harus membayar dana nasabah yang bersuku bunga tinggi, sementara pendapatan dari kredit semakin terus berkurang. (Maulana Ibrahim. S, *Restrukturisasi Kelembagaan Dan Efektifitas Upaya Penyehatan*, Pengembangan Perbankan, Mei-Juni, No. 71/1998, hlm. 16.)

aktiva produktif bank. Di samping itu likuiditas bank-bank juga berada dalam kondisi yang memprihatinkan sebagai akibat dari belum pulihnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional sehingga telah menyebabkan ketergantungan bank-bank terhadap bantuan likuiditas Bank Indonesia.

Krisis keuangan dan perbankan yang dialami oleh Indonesia kurun waktu Tahun 1997 – 1998 yang lalu telah menyedot keuangan Negara yang mencapai sekitar kurang lebih 50 % (limapuluh persen) dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB) Indonesia, sehingga dapat dikategorikan terbesar dalam sejarah krisis keuangan. Bahkan dampak krisis tersebut berakibat pada krisis perekonomian secara keseluruhan akibat hilangnya pertumbuhan ekonomi, investasi dan tingkat pengangguran, *social cost* lainnya akibat terjadinya instabilitas sosial politik sebagai dampak ikutan di saat terjadinya krisis pada saat itu.⁹

Mempertimbangkan dampak dan kerugian yang demikian besar terhadap kondisi perekonomian suatu negara sebagai akibat dari instabilitas sistem keuangan tersebut serta langkah-langkah penyelesaian krisis (*crisis resolution*) yang membutuhkan waktu cukup lama, maka stabilitas sistem keuangan termasuk di dalamnya lembaga perbankan, fungsinya dioptimalkan dan diperlukan koordinasi yang efektif dan komprehensif.

Koordinasi yang efektif tersebut dilakukan khususnya oleh pemerintah dengan Bank Sentral sebagai pengambil kebijakan publik di Indonesia khususnya pada pasca krisis keuangan dan perbankan Tahun 1997-1998, akan tetapi, kondisi dan permasalahan yang ada pada saat ini di Indonesia, antara lain belum maksimalnya konsep-konsep pemikiran secara yuridis maupun institusional (*legal and institutional framework*) dari masing-masing institusi yang bertanggung jawab secara menyeluruh dalam menjaga stabilitas sistem keuangan dan lembaga perbankan.

⁹ Anwar Nasution, Makalah tentang *Stabilitas Sistem Keuangan: Urgensi, Implikasi Hukum dan Agenda Ke Depan*, dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII – BPHN, 2004.

Diperlukan independensi (*independent*) Bank Indonesia (selanjutnya disingkat dengan BI) selaku bank sentral untuk menciptakan sistem perbankan (*banking system*) yang sehat di Indonesia, sehingga tugas dan tanggungjawabnya dapat dijalankan tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun terutama pemerintah. Oleh karena itu, seluruh perangkat dan sistem yang ada pada Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas moneter yang mandiri, juga harus memiliki sikap profesional dan moral yang baik. Dasar independensi Bank Indonesia tersebut, secara tegas dinyatakan dalam Pasal 23 D Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD 1945) Amandemen ke-empat (4), yang menyatakan : “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab dan independensinya diatur dengan Undang-Undang”.

Suatu bank sentral dinilai independen jika dalam melaksanakan tugasnya bebas dari campur tangan pihak lain dan memiliki ruang gerak yang luas dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang didelegasikan kepadanya. Independensi Bank Indonesia dapat dibedakan menjadi bebas dalam menentukan sasaran yang ingin dicapai (*goal independent*) dan bebas dalam menentukan piranti yang akan digunakan (*instrument independent*). Secara tegas independen diartikan sebagai bebas dari instruksi apapun (baik dari pihak pemerintah maupun dari pihak parlemen).¹⁰

Undang-Undang tentang Bank Indonesia yang digunakan pada saat ini memberikan status dan kedudukan sebagai suatu lembaga negara yang independen dan bebas dari campur tangan pemerintah ataupun pihak lainnya. Sebagai suatu lembaga negara yang independen, Bank Indonesia mempunyai otonomi penuh dalam merumuskan dan melaksanakan setiap tugas

¹⁰ K. Amir Sjarifuddin, *Aspek Hukum Independensi Bank Sentral Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*, Makalah Dalam Seminar Perbankan : Sosialisasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, BPHN -Departemen Kehakiman, Jakarta, Juli, 1999, hlm. 2.

dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tersebut. Pihak luar tidak dibenarkan mencampuri pelaksanaan tugas Bank Indonesia, dan Bank Indonesia juga berkewajiban untuk menolak atau mengabaikan intervensi dalam bentuk apapun dari pihak manapun juga.

Salah satu upaya untuk lebih menjamin independensi tersebut, Undang-Undang tentang Bank Indonesia telah memberikan kedudukan khusus kepada Bank Indonesia dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Sebagai Lembaga negara yang independen kedudukan Bank Indonesia tidak sejajar dengan Lembaga Tinggi Negara. Disamping itu, kedudukan Bank Indonesia juga tidak sama dengan Departemen, karena kedudukan Bank Indonesia berada di luar Pemerintah. Status dan kedudukan yang khusus tersebut diperlukan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai otoritas moneter secara lebih efektif dan efisien.

Bank Indonesia memiliki wewenang penuh menentukan kebijakan moneter yang dititik beratkan pada upaya pemeliharaan stabilitas nilai rupiah. Segala campur tangan pihak lain dilarang dan Bank Indonesia wajib menolak campur tangan tersebut. Untuk menjaga independensinya tersebut, Bank Indonesia dipimpin oleh Dewan Gubernur yang terdiri dari Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur. Gubernur dan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Guna menjaga akuntabilitas publik, Bank Indonesia dituntut untuk transparan dalam menetapkan kebijakannya serta terbuka bagi pengawasan oleh masyarakat.

Perubahan reformatif terhadap kedudukan dan peranan serta fungsi Bank Indonesia sebagai pembina dan pengawas tersebut ternyata secara faktual menjadi penghalang dari berbagai pihak untuk dapat memanfaatkan Bank Indonesia dalam rangka melanggengkan kekuasaannya. Berbagai permasalahan yang terjadi pasca dikeluarkannya Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang independen, dimana kemudian, berdasarkan kenyataan yang terjadi berkaitan dengan kasus Bank Bali, dapat dikatakan bahwa sebenarnya keinginan Presiden Indonesia saat itu (Abdurrahman Wahid) agar Syahril Sabirin mundur dari jabatannya selaku Gubernur Bank Indonesia, secara langsung atau tidak langsung mencerminkan hasrat pemerintah untuk menanamkan kekuasaan pada Bank Indonesia yang telah menjadi lembaga independen dan mandiri serta bebas dari campur tangan pemerintah. Di sisi lain, keinginan tersebut dapat pula merefleksikan sikap seorang Presiden dalam mengimplementasikan kekuasaannya yang terbentur pada tatanan atau sendi-sendi hukum yang berlaku.

Berbagai cara intervensi yang dilakukan bukan secara langsung terhadap tugas dan fungsi Bank Indonesia, melainkan dengan cara mempengaruhi kedudukan Gubernur Bank Indonesia yang pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja Bank Indonesia. Adapun cara yang paling mungkin untuk mengganti Syahril Sabirin sebagai Gubernur Bank Indonesia pada saat itu, adalah melalui skenario proses hukum berkaitan dengan kasus Bank Bali. Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan menyatakan Syahril Sabirin bersalah akan menjadi jalan bagi terwujudnya penggantian Gubernur Bank Indonesia. Dengan demikian, persoalan independensi dan jabatan Gubernur Bank Indonesia tetap menjadi persoalan yang tidak bisa tidak harus diselesaikan oleh elite penguasa jika pemerintah tidak mau kehilangan kekuasaannya.¹¹

Banyaknya permintaan baik dari pihak eksekutif, bahkan Jaksa Agung pada saat itu yang menginginkan Gubernur Bank Indonesia Syahril Sabirin sebaiknya mundur dari jabatannya, pernyataan tersebut dapat mencerminkan ketidak patuhan dan tidak dilakukannya

¹¹ Adnan Buyung Nasution, *Independensi Bank Indonesia, Suatu Utopia*, Makalah, Jakarta, 4 Juli 2002.

penghormatan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku tentang independensi Bank Indonesia, termasuk kedudukan Gubernur Bank Indonesia.

Menurut ketentuan hukum yang berlaku (vide Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia)¹², yang secara tegas mengatur Gubernur Bank Indonesia baru dapat diberhentikan apabila dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Meskipun pada saat itu, putusan Pengadilan tersebut masih harus diperiksa pada tingkat Banding dan atau Kasasi. Dengan demikian, putusan dimaksud tidak dapat dijadikan alasan ataupun pembenaran bagi pemerintah untuk meminta Syahril Sabirin mundur dari jabatannya. Dengan demikian, independensi Bank Indonesia akan dapat tercapai dengan baik dan tatanan kehidupan ekonomi-politik kemasyarakatan dapat menjadi kondusif. Oleh karena itu, cita-cita independensi Bank Indonesia tidak semata-mata menjadi harapan, melainkan dapat terealisasi dalam kehidupan Negara Republik Indonesia.

Permasalahan lain yang timbul berkaitan dengan pasca dikeluarkannya Undang-Undang Bank Indonesia yang independen adalah kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (selanjutnya disingkat dengan BLBI). Bank Indonesia kemudian menjadi pihak yang paling dipersalahkan karena dianggap telah merugikan negara ratusan triliunan rupiah. BLBI yang sebenarnya pada saat terjadinya krisis moneter kurun waktu Tahun 1997-1998 pada waktu itu bertujuan untuk mendukung pendanaan dalam rangka menjalankan fungsi bank sentral sebagai *lender of last resort* untuk mengatasi kesulitan likuiditas karena lembaga perbankan

¹² Pasal 48 Undang-Undang Bank Indonesia :

- (1) Anggota Dewan Gubernur tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, kecuali karena yang bersangkutan :
 - a. mengundurkan diri;
 - b. terbukti melakukan tindak pidana kejahatan;
 - c. tidak dapat hadir secara fisik dalam jangka waktu 3 bulan berturut-turut tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
 - d. dinyatakan pailit atau tidak mampu memenuhi kewajiban kepada kreditur; atau
 - e. berhalangan tetap.

mengalami penarikan dana besar-besaran dari para nasabahnya (*rush*) serta terhambatnya pengembalian kredit dari debitur disebabkan kondisi sosial ekonomi dan keamanan yang tidak kondusif.

Berdasarkan aspek yuridis, Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang diberikan oleh Bank Indonesia didasarkan pada dasar hukum fungsinya sebagai *lender of the last resort (LoLR)*, yang mengatur mengenai pemberian kredit likuiditas darurat bagi bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas.¹³ Secara teoritis dipahami bahwa *lender of the last resort (LoLR)* adalah penyediaan likuiditas oleh bank sentral pada lembaga keuangan atau kepada pasar karena terjadinya *shock* yang tiba-tiba dan mengakibatkan peningkatan permintaan likuiditas secara abnormal yang tidak dapat dipenuhi oleh sumber-sumber lainnya.¹⁴ Tindakan *lender of the last resort (LoLR)* oleh bank sentral tersebut dapat menghindarkan kepanikan yang terjadi di pasar keuangan, dan menurut pendapat beberapa ahli, bahwa bank sentral dapat mendorong pemulihan krisis keuangan dengan cara menyediakan pinjaman sebagai peminjam sumber yang terakhir.¹⁵

Hambatan dalam memperoleh pengembalian kewajiban yang berasal dari BLBI dan pemenuhan penyelesaian kredit yang melanggar Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) mendorong Badan Penyehatan Perbankan Nasional (selanjutnya disingkat dengan BPPN)¹⁶ untuk mengupayakannya di luar Pengadilan (*out of court settlement*).¹⁷

¹³ Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral menyebutkan bahwa : Bank (BI) dapat pula memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank umum untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat. Pasal 37 ayat (2) huruf (b) UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan juga menyebutkan bahwa dalam hal suatu bank mengalami kesulitan likuiditas yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁴ Kusumaningtuti SS, *Peranan Hukum Dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 95.

¹⁵ Frederick Mishkin, *Financial Policies and The Prevention of Financial Crisis in Emerging Market Countries*, NBER Working Paper No. 8087, Tahun 2001.

¹⁶ BPPN merupakan lembaga penyelesaian krisis perbankan di Indonesia dalam struktur yang khusus didirikan oleh Pemerintah atas dasar Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1998. Di dalam BPPN sendiri terdapat beberapa bentuk Komite seperti Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) yang dibentuk atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 dan Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan (DPEK) yang dibentuk atas dasar Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1998.

¹⁷ Kusumaningtuti SS, *Op.cit*, hlm. 181.

Kewajiban bank-bank tersebut semula merupakan tagihan Bank Indonesia, kemudian dialihkan oleh Bank Indonesia kepada pemerintah bersamaan dengan penerbitan obligasi pemerintah. Oleh karena itu, tagihan terhadap bank-bank tersebut menjadi tagihan pemerintah dan selanjutnya BPPN atas nama pemerintah mengubah tagihan tersebut menjadi tagihan BPPN kepada pemegang saham pengendali bank yang bermasalah (untuk selanjutnya disingkat dengan PSP bank). Bentuk penyelesaian di luar pengadilan yang dipilih adalah melakukan perjanjian yang disebut dengan *Master of Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)*, *Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNIA)* dan Akta Pengakuan Utang (APU).¹⁸

Permasalahan yang kemudian muncul adalah ketika diketahui terjadi penyalahgunaan dana yang semula dimaksudkan untuk dibayarkan pada nasabah beralih pada penggunaan dana tersebut untuk kepentingan pemilik bank-bank penerima dana BLBI, dan kemudian berlanjut pada pengembalian dana yang berbentuk pinjaman pada bank-bank tersebut tidak selesai baik karena tidak sesuainya asset yang dijaminan maupun kaburnya pemilik bank-bank penerima dana BLBI tersebut.

Pada perkembangan berikutnya dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (*release and discharge*). Inpres Nomor 8 Tahun 2002 tersebut menginstruksikan kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK), Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Menteri-menteri anggota KKSK, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Ketua BPPN untuk mengambil

¹⁸ Kusumaningututi SS, *Op.cit*, hlm. 182.

langkah-langkah yang diperlukan bagi penyelesaian kewajiban pemegang saham dalam rangka menyelesaikan seluruh kewajibannya pada BPPN berdasarkan perjanjian *MSAA*, *MRNIA*, dan *APU*.¹⁹

Inpres Nomor 8 Tahun 2002 menegaskan bahwa bagi debitur yang telah menyelesaikan kewajiban Pemegang Saham, diberikan bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan dalam rangka jaminan kepastian hukum atau lebih dikenal dengan ‘surat keterangan lunas’. Para debitur yang nyata-nyata melanggar hukum, seperti melanggar Batas Minimum Pemberian Kredit (BMPK) tidak akan dituntut secara hukum jika mengembalikan sejumlah dana kepada Pemerintah. *Release and Discharge* termuat dalam perjanjian antara BPPN dengan debitur penerima dana BLBI.

Ketentuan Inpres tersebut menyebutkan bahwa Pinjaman dana talangan Bank Indonesia merupakan suatu bentuk kebijakan yang wajar dimana Bank Indonesia selaku *lender of the last resort*, termasuk dalam bidang perbankan. Namun demikian dalam pelaksanaannya meluas bukan hanya masalah keperdataan mengenai pemberian pinjaman perbankan, melainkan juga terdapat penyalahgunaan sehingga terdapat indikasi kerugian Negara dengan adanya perbuatan menguntungkan sekelompok orang sehingga dapat dikategorikan sebagai sebuah tindak pidana korupsi.²⁰

Berdasarkan permasalahan yang timbul sebagai akibat penyaluran BLBI sehingga menjadi bermasalah, dapat diketahui bahwa peran Bank Indonesia terhadap penyimpangan penggunaan BLBI oleh bank penerima, antara lain : Bank Indonesia tidak melaksanakan fungsi

¹⁹ Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tentang *Release and Discharge* merupakan kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan kasus pinjaman dana BLBI berupa pengembalian uang Negara secara keperdataan diluar pengadilan.

²⁰ BI telah menyalurkan BLBI sebesar Rp.144,53 triliun (posisi 29 Januari 1999). Penggunaan dana BLBI oleh bank penerima pada prinsipnya hanya boleh dipergunakan untuk membayar nasabah. Dari total penerimaan dana BLBI pada 48 bank, senilai Rp.144,53 triliun, telah ditemukan berbagai pelanggaran. Penyimpangan-penyimpangan yang ditemukan mencapai nilai Rp.84,84 triliun atau 59,7% dari keseluruhan dana BLBI (per 29 Januari 1999). Penyimpangan terbesar dilakukan oleh 5 bank, yang mencapai 74% dari total penyimpangan 48 bank penerima BLBI. (www.antikorupsi.org)

pengawasan perbankan, Bank Indonesia tidak menerapkan sanksi secara tegas dan konsekuen terhadap setiap pelanggaran yang terjadi serta Bank Indonesia mengabaikan atau bahkan lalai dalam mengambil langkah-langkah pengamanan yang diperlukan terhadap bank-bank yang pada laporan berkala telah menunjukkan adanya pelanggaran yang cukup kuat.

Penyimpangan-penyimpangan BLBI baik dari penyaluran dan penggunaannya oleh bank-bank penerima tidak lepas dari kelalaian Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pengawas kegiatan perbankan di Indonesia. Hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap posisi Bank Indonesia per Tanggal 17 Mei 1999 yang dinyatakan tanpa opini (*disclaimer*), karena antara Bank Indonesia dan BPK tidak menemukan kata sepakat perihal prosedur penyaluran BLBI, karena Bank Indonesia berpendapat bahwa penyaluran BLBI merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan agar perbankan nasional tidak mengalami *kolaps*. Sebagai akibat macetnya pengembalian BLBI tersebut kemudian menempatkan beberapa pejabat Bank Indonesia yang notabene hanya sebagai pihak pelaksana, menjadi korban kebijakan BLBI dan pada akhirnya dinyatakan terlibat dalam penyimpangan dan penyaluran BLBI tersebut.²¹

Permasalahan perbankan yang berkembang kemudian adalah permasalahan yang terjadi pada Bank Century (pada saat ini telah berganti nama menjadi Bank Mutiara). Bank Century merupakan hasil merger tiga bank, yakni Bank CIC, Bank Pikko dan Bank Danpac. Pada akhir Oktober 2008, kondisi likuiditas Bank Century semakin parah, langkah selanjutnya Bank Indonesia kemudian mengusulkan agar Bank Century masuk pengawasan khusus.

Dasar pengenaan Bank Century masuk dalam pengawasan khusus karena *Capital Adequacy Ratio (CAR/Rasio Kecukupan Modal)* bank tersebut berada dibawah 8%, di samping itu Bank Century juga beberapa kali melakukan pelanggaran serta likuiditas bank yang terus memburuk. Beberapa aspek yang dapat dijadikan sebagai dasar untuk memasukkan sebuah

²¹ www.antikorupsi.org

bank dalam pengawasan khusus, antara lain modal bank yang rendah dan tingkat kredit bermasalah tinggi serta profitabilitasnya rendah. Dalam kondisi yang sedang terpuruk ditambah lagi adanya penarikan dana pihak ketiga secara terus menerus dan hembusan rumor miring membuat kondisi Bank Century pun mulai goyah dan Bank Century inipun sempat mengalami gagal kliring. Peristiwa tersebut semakin memukul Bank Century ketika deposan melakukan aksi *rush* dana simpanannya pada bank tersebut.²²

Sesuai ketentuan yang berlaku, Bank Indonesia selanjutnya membuka pemberian fasilitas pembiayaan jangka pendek (FPJP) untuk Bank Century. Bank Indonesia memutuskan bahwa Bank Century tidak bisa lagi diselamatkan dan disehatkan oleh pemegang saham pengendali bank, sehingga ditetapkan sebagai bank gagal yang berstatus sistemik dan direkomendasikan untuk diselamatkan oleh pemerintah melalui Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Apabila bank tersebut tidak diselamatkan akan membawa efek menular kepada sejumlah bank sekelas Bank Century dan sistem perbankan serta keuangan di Indonesia. Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) kemudian memutuskan Bank Century sebagai bank sistemik yang harus diselamatkan.²³

Proses penyelesaian yang terjadi pada bank tersebut terdapat berbagai permasalahan yang mengharuskan pemerintah untuk menyuntikkan dana (*bail out*) dalam memenuhi syarat tentang kesehatan bank. Akhirnya biaya penyelamatan Bank Century tersebut membengkak berlipat-lipat kali dari yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yakni sebesar Rp 1,3 triliun rupiah menjadi Rp 6,762 triliun rupiah.²⁴ Dalam aturan yang ada, kewenangan untuk menyatakan suatu bank bermasalah tidak dapat melanjutkan hidupnya alias bank gagal,

²² Humas Bank Indonesia *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*, Jakarta, 2010.

²³ *Ibid.*

²⁴ <http://pusdiklat.law.uui.ac.id>, "Menkeu Tegaskan Dana Penanganan Bank Century Bukan Dari APBN", Penulis : Dodik Setyawan, Friday, 04 September 2009.

walaupun telah berkali-kali diselamatkan, adalah Bank Indonesia. Selaku otoritas perbankan, Bank Indonesia juga yang berhak menyatakan bank gagal harus diselamatkan atau dimatikan saja.

Dalam hal bank gagal harus diselamatkan, maka harus dipenuhi kriteria sistemik. Artinya, jika bank tersebut dibuat "gagal sama sekali", maka dampaknya akan sangat besar. Dampak yang terjadi justru akan menimbulkan persoalan yang lebih rumit karena keterkaitannya dengan bank-bank lain (sistem perbankan) begitu luas. Misalnya, berdampak pada sistem pembayaran nasional, mengganggu stabilitas pasar uang, terganggunya kesehatan dan tingkat kepercayaan masyarakat pada bank-bank lain, serta pertimbangan lain adalah faktor psikologis pasar keuangan. Di samping itu, sistem pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia dinilai kurang efektif karena belum sepenuhnya dapat mengimbangi pesat dan kompleksnya kegiatan operasional lembaga perbankan. Akibatnya, kondisi tersebut mendorong sebagian lembaga perbankan nasional cenderung mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam pelaksanaan kegiatan operasionalnya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam kasus Bank Century sebagaimana tersebut di atas, yang sudah berkali-kali membuat ulah dan menimbulkan permasalahan, sebenarnya bank tersebut dapat saja langsung ditutup oleh Bank Indonesia seiring dengan upaya pemerintah dan Bank Indonesia dalam menciutkan jumlah bank agar pasar perbankan nasional tidak selalu ricuh. Apalagi ukuran Bank Century dalam skala perbankan nasional tidak cukup besar. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Bank Indonesia masih lemah dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap bank tersebut, termasuk di dalamnya kurangnya sikap tegas Bank Indonesia selaku otoritas perbankan untuk menegakkan aturannya sendiri. Terdapat kemungkinan bahwa kasus Bank

Century tersebut terjadi karena adanya berbagai faktor pertimbangan yang tidak bisa dikalkulasi secara matematis dalam setiap pengambilan keputusan Bank Indonesia untuk menutup atau tidak menutup suatu bank.

Berbagai permasalahan yang timbul pada Bank Indonesia pasca dikeluarkannya Undang-Undang Bank Indonesia yang independen, dapat diketahui bahwa sebenarnya demikian banyak intervensi pihak-pihak tertentu terhadap keberadaan Bank Indonesia yang independen. Adanya bank sentral yang independen, diperlukan proteksi berupa kerangka institusional dan aspek hukum yang mengikat sebagai sumber legitimasi dan kredibilitas dari kemandirian bank sentral tersebut. Diperlukan adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur organisasi bank sentral dan hubungan institusionalnya dengan pemerintah serta menetapkan fungsi dan lingkup kewenangan bank sentral, dengan demikian, ketentuan tersebut akan menjadi pelindung fungsional dan operasional bagi bank sentral. Dilain pihak, ketentuan tersebut harus mengatur tata cara untuk menguji peratanggungjawaban (akuntabilitas) dari tindakan-tindakan yang diambil oleh bank sentral.

Secara umum, peranan Bank Indonesia sebagai bank sentral sangat penting dan strategis dalam upaya menciptakan sistem perbankan yang sehat dan efisien. Perlu diwujudkannya sistem perbankan yang sehat dan efisien tersebut, karena dunia perbankan adalah salah satu pilar utama dalam pembangunan ekonomi suatu negara. Selanjutnya, secara khusus bank sentral juga mempunyai peranan yang penting dalam mencegah timbulnya risiko-risiko kerugian yang diderita oleh masing-masing bank, masyarakat penyimpan dana, dan merugikan serta membahayakan kehidupan perekonomian.²⁵

Bank adalah lembaga keuangan yang tugas pokoknya mengumpulkan dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat (*financial intermediary*). Selain itu, bank juga memberikan jasa-jasa keuangan dan pembayaran lainnya. Dengan demikian, ada

²⁵ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 163.

dua peranan penting yang dimainkan oleh bank, yaitu sebagai lembaga penyimpan dan masyarakat dan sebagai lembaga penyedia dana bagi masyarakat dan atau bagi dunia usaha.²⁶

Praktik bisnis perbankan didasarkan pada kepercayaan. Konsumen perbankan khususnya nasabah bank penyimpan dana (deposan) percaya bahwa bank tidak saja dapat mengamankan dana yang tersimpan tetapi juga dapat mengembangkan dana tersebut. Oleh karena itu sangat penting bagi pihak bank menjaga kerahasiaannya terutama untuk kepentingan bank itu sendiri yang memerlukan kepercayaan masyarakat sebagai penyimpan dana di masing-masing bank tersebut.²⁷

Di samping itu lembaga perbankan dalam kegiatan operasionalnya didasarkan pada prinsip kehati-hatian (*prudential banking principle's*). Ketentuan tentang prinsip kehati-hatian pada saat ini mengacu kepada standar internasional, dan untuk mendorong berkembangnya perbankan sejak Tahun 1995 yang menerapkan kebijakan *self regulatory banking*. Dengan kebijakan tersebut, lembaga perbankan yang ada diberikan kewenangan dan tanggungjawab untuk menetapkan kebijakan dan prosedur operasional internal berdasarkan pada prinsip kehati-hatian.²⁸ Hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap suatu bank mempunyai dampak domino yang dapat mempengaruhi kepercayaan terhadap bank lainnya, sehingga perbankan secara keseluruhan akan mengalami kesulitan. Oleh karena itu, kebutuhan untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan usaha perbankan mutlak diperlukan untuk menjaga kepercayaan masyarakat.

Bank sebagai badan usaha lembaga kepercayaan masyarakat, diupayakan agar tetap berada dalam keadaan solvabel (*solvency*), baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Bank seharusnya jang mampu membayar seluruh kewajibannya kepada para nasabah

²⁶ Zulkarnaen Sitompul, *Problematika Perbankan*, Books Terrace & Library, Bandung, 2005, hlm. 217.

²⁷ Djuhaendah Hasan, *Transparansi Tingkat Kesehatan Bank, (Karya Ilmiah)*, BPHN, Jakarta, 1996, hlm. 47.

²⁸ William A. Lovett & Joseph Merrick Jones, *Banking and Financial Institutions Law*, In A Nutshell, Third Edition, West Publishing, St. Paul, Mian, 1992, hlm. 47.

penyimpan dana pada saat jatuh tempo, karena dengan diperolehnya laba atau keuntungan berarti bank dapat memberi deviden yang wajar bagi pemilik bank itu sendiri. Untuk itu, bank harus mempunyai kondisi keuangan yang baik dengan kegiatan operasional yang berjalan dengan efisien.

Tercapainya kondisi keuangan lembaga perbankan yang baik sangat ditentukan oleh faktor internal dan faktor eksternal dari kegiatan dan keberadaan organ suatu bank.²⁹ Faktor internal, terutama meliputi aspek kualitas sumber daya manusia (SDM), manajemen yang baik, modal yang cukup kuat, teknologi tinggi serta keberadaan sistem dan prosedur operasional yang memadai.³⁰ Faktor eksternal, antara lain mencakup aturan-aturan hukum yang mendasari kegiatan operasional perbankan, persaingan, keadaan ekonomi, serta perkembangan keadaan industri dan kebijakan (*policy*) pemerintah.

Tingkat kesehatan suatu bank sangat penting bagi pihak bank sendiri (baik bagi pemilik maupun bagi pengelola bank), bagi pihak pengguna jasa perbankan maupun bagi BI sebagai dewan pengawas dan pembina perbankan di Indonesia. Tingkat kesehatan bank tersebut pada dasarnya dinilai dengan pendekatan kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi dan perkembangan suatu bank.³¹ Pendekatan kualitatif tersebut dilakukan dengan melakukan penilaian terhadap faktor permodalan, kualitas aktiva produktif, manajemen, rentabilitas dan likuiditas. Oleh karena itu harus ada transparansi tentang tingkat kesehatan bank yang dapat memberikan penjelasan tentang kondisi keuangan bank.³² Dengan demikian, sebuah bank dinyatakan bermasalah apabila bank tersebut tidak lagi mampu memenuhi

²⁹ Maulana Ibrahim. S, *Restrukturisasi Kelembagaan Dan Efektifitas Upaya Penyehatan*, Majalah Pengembangan Perbankan, Mei-Juni No. 71, 1998, hlm. 13.

³⁰ Djuhaendah Hasan, *Analisis Hukum Ekonomi Terhadap Hukum Perbankan*, Makalah, Seminar Nasional Pendekatan Ekonomi Dalam Pengembangan Sistem Hukum Nasional Dalam Rangka Globalisasi, FH-UNPAD, Bandung, 1998, hlm. 19.

³¹ Djuhaendah Hasan, *Transparansi Tingkat Kesehatan Bank*, *Op.cit*, hlm. 48.

³² Djuhaendah Hasan, *Transparansi Tingkat Kesehatan Bank*, *Op.cit*, hlm. 49.

kewajibannya kepada pihak ketiga, karena mengalami kerugian dan dalam kondisi seperti itu kepercayaan masyarakat terhadap bank tersebut menjadi menurun.

Sistem perbankan merupakan suatu sistem yang saling terkait erat satu dengan lainnya. Kegagalan suatu bank tidak hanya menyebabkan masalah pada individual bank saja. Akan tetapi, kegagalan bank dapat menimbulkan efek domino dalam industri perbankan. Karena bank menyediakan sarana pembayaran, maka kegagalan di sektor perbankan (*bank failure*) pada gilirannya akan menimbulkan kegagalan di sektor perusahaan (*corporate failure*) dimana terjadi hambatan dalam penyelesaian pembayaran (*payment settlement*).³³ Akibat kegagalan di sektor tersebut dapat berdampak negatif pada seluruh sistem (*systemic risk*), maka gagalnya suatu bank dapat menyebabkan masalah pada sistem perbankan secara keseluruhan dan dapat menimbulkan penarikan dana secara besar-besaran terhadap bank yang sehat.

B. Landasan Teori

Pembangunan nasional merupakan upaya pembangunan berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.³⁴ Dalam menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang senantiasa bergerak cepat, kompetitif dan terintegrasi dengan tantangan yang semakin kompleks serta sistem keuangan yang semakin maju, diperlukan berbagai bentuk penyesuaian di bidang perekonomian termasuk di dalamnya bidang perbankan. Hal tersebut dapat dikaitkan dengan kegiatan pembangunan ekonomi yang telah berlangsung cukup lama di Indonesia menuntut berbagai prasyarat untuk mencapai keberhasilannya. Salah satunya adalah keterlibatan sektor

³³ Sunarsip dan Suyono Salam, *Analisa atas Deregulasi, Krisis, dan Restrukturisasi Perbankan Di Indonesia*, Jurnal Keuangan Publik Volume I/Nomor 1 – September 2003, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Departemen Keuangan Republik Indonesia.

³⁴ R. Subekti, *Pembinaan Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 74.

moneter dan perbankan, merupakan salah satu unsur penting dalam proses pembangunan tersebut.

Sektor moneter-perbankan, dan juga kebijakan moneter-perbankan, hanyalah salah satu bagian dari keseluruhan kebijakan pembangunan nasional yang secara bersama-sama dalam suatu sinergi diarahkan untuk mencapai berbagai sasaran pembangunan. Oleh karena itu, pembahasan maupun perumusan kebijakan moneter-perbankan senantiasa ditempatkan pada konteksnya sebagai bagian dari landasan yuridis dalam perekonomian nasional.³⁵ Pemahaman tersebut menjadi semakin penting dalam kaitannya dengan arah kebijakan hukum dan ekonomi nasional dewasa ini yang diarahkan pada upaya pemulihan ekonomi pasca-krisis dengan menitik beratkan pada program stabilisasi dan reformasi dalam bidang hukum dan ekonomi.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, dalam hal reformasi hukum sebagai suatu upaya pembaruan yang menyeluruh dan diperluas dengan rencana yang dinyatakan dalam pembangunan jangka panjang, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Tahun 2005-2025. Sesuai dengan RPJP tersebut, pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri, serta terciptanya kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukumnya. Pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

³⁵ Syahril Sabirin, Makalah pada Seminar Nasional : “*Strategi Pemulihan Ekonomi Era Pemerintahan Baru*” yang diselenggarakan oleh KAGAMA Jawa Timur dan Perkumpulan untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK), Surabaya, 5 Februari 2000.

Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum, dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia, kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang tertib, teratur, lancar serta berdaya saing global.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 yang didasarkan pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 merupakan tahap kedua dari pelaksanaan RPJP Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Untuk pelaksanaannya lebih lanjut, RPJMN akan dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang akan menjadi pedoman bagi penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disingkat dengan APBN). RPJM ke-2 (2010–2014) ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan pada upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.³⁶

RPJMN menjelaskan bahwa sistem yang demokratis juga harus disertai tegaknya *rule of law*. Oleh karena itu, agenda penegakan hukum masih merupakan agenda yang penting dalam periode 2010-2014. Wujud dari penegakan hukum adalah munculnya kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Kepastian hukum akan memberikan rasa aman, rasa adil dan kepastian berusaha bagi masyarakat. Terkait dengan kepastian usaha, salah satu persoalan yang

³⁶ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) menjelaskan :

Rencana Pembangunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) merupakan penjabaran dari Visi, Misi, dan Program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

dianggap kerap mengganggu masuknya investasi ke Indonesia adalah lemahnya kepastian hukum. Karenanya penegakan hukum akan membawa dampak yang positif bagi perbaikan iklim investasi yang pada gilirannya akan memberi dampak positif bagi perekonomian Indonesia. Agenda dalam bidang hukum juga mencakup proses pembuatan Undang-Undang, proses penjabarannya, proses pengawasan, dan juga penegakan aturan hukum.

Penegakan Hukum merupakan elemen yang tidak dapat dipisahkan dan sangat penting dalam menjaga sistem demokrasi yang berkualitas dan juga mendukung iklim berusaha yang baik agar kegiatan ekonomi dapat berjalan dengan pasti, aman dan efisien, dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat. Sasaran reformasi penegakan hukum adalah tercapainya suasana dan kepastian keadilan melalui penegakan hukum (*rule of law*) dan terjaganya ketertiban umum.

Salah satu kebijakan pemerintah dalam implementasi RPJMN yang akan diprioritaskan dalam pelaksanaan pembangunan adalah bidang iklim investasi dan iklim usaha peningkatan investasi melalui perbaikan kepastian hukum, penyederhanaan prosedur, perbaikan sistem informasi, dan pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Oleh karena itu, substansi inti program aksi bidang iklim investasi dan iklim usaha antara lain adalah Kepastian hukum: Reformasi regulasi secara bertahap di tingkat nasional dan daerah sehingga terjadi harmonisasi peraturan perundang-undangan yang tidak menimbulkan ketidakjelasan dan inkonsistensi dalam implementasinya.

Dunia perbankan memiliki hubungan yang sangat erat dengan maju mundurnya perekonomian suatu negara. Jika sistem perbankan suatu negara sehat, maka akan dapat menunjang pembangunan ekonomi. Sebaliknya, apabila sistem perbankan suatu negara tidak sehat akan berdampak tidak baik bagi pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, terwujudnya suatu sistem perbankan yang sehat perlu terus dilakukan secara berkesinambungan. Lembaga

yang bertanggungjawab dalam mewujudkan sistem perbankan nasional yang sehat adalah Bank Sentral.³⁷ Kewenangan Bank Sentral dalam melakukan pembinaan dan pengawasan bank adalah sebagai alat atau sarana untuk mewujudkan sistem perbankan yang sehat, yang menjamin dan memastikan dilaksanakannya segala bentuk Peraturan perundang-undangan yang terkait dalam penyelenggaraan usaha bank oleh lembaga perbankan yang bersangkutan.

Semakin berkembang dan besarnya peranan sektor swasta di Indonesia dalam menjalankan perekonomian, serta semakin terbukanya perekonomian Indonesia terhadap pengaruh ekonomi dan keuangan internasional yang semakin kuat, maka pemeliharaan stabilitas moneter dan perbankan di dalam negeri menjadi lebih sulit dan lebih rentan terhadap timbulnya gejolak perekonomian. Kesulitan terhadap pemeliharaan stabilitas moneter dan perbankan tersebut semakin tampak jelas dengan terjadinya krisis ekonomi yang terjadi pada saat lalu maupun saat ini. Berkaitan dengan hal tersebut peran Bank Indonesia yang mandiri baik pada aspek kelembagaan, fungsi maupun sarana pendukungnya sangat tergantung pada seperangkat aturan penunjangnya yang menjadi landasan dalam kegiatan operasional Bank Indonesia tersebut di Indonesia.

Untuk meningkatkan pemberdayaan perbankan nasional khususnya dalam pelaksanaan perekonomian Indonesia, Bank Indonesia dapat bersikap lebih tegas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap semua lembaga perbankan di Indonesia tanpa adanya campur tangan dari pihak lain. Di samping itu, Bank Indonesia dapat lebih independen dan tegas untuk melaksanakan penegakan hukum (*law enforcement*) yang juga diikuti dengan penerapan sanksi-sanksi berkaitan dengan pembinaan perbankan di Indonesia. Sebagai lembaga yang independen, Bank Indonesia mempunyai otonomi penuh dalam merumuskan dan melaksanakan setiap tugas dan wewenangnya sebagaimana yang ditegaskan dalam Undang-

³⁷ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, *Op.cit*, hlm. 164

Undang tentang Bank Indonesia. Fungsi pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap lembaga perbankan nasional di Indonesia dimaksudkan untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat dengan memelihara kepentingan masyarakat dan menjaga agar perbankan dapat tumbuh secara wajar dan dapat bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Untuk mewujudkan tujuannya, Bank Indonesia mengintegrasikan 3 (tiga) tugasnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU Bank Indonesia, yaitu :

- a. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
- b. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran;
- c. Mengatur dan mengawasi bank.

Sekalipun ketiga tugas tersebut saling berkaitan satu sama lainnya, namun mengingat peran bank terutama di Indonesia adalah sebagai mesin penggerak perekonomian, maka kinerja perekonomian serta stabilitas dan efisiensi sistem pembayaran sangat tergantung kepada sistem perbankan yang sehat.³⁸ Untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah sebagai tujuan Bank Indonesia tersebut, perlu ditunjang dengan 3 (tiga) pilar utama, yaitu :³⁹

- a. Kebijakan moneter dengan prinsip kehati-hatian;
- b. Sistem pembayaran yang cepat dan tepat;
- c. Sistem perbankan dan keuangan yang sehat.

Dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, Bank Indonesia berwenang menetapkan sasaran-sasaran moneter dan melakukan pengendalian moneter, yakni :⁴⁰

- a. Melaksanakan kebijakan nilai tukar berdasarkan sistem nilai tukar yang ditetapkan;

³⁸ Subarjo Joyosumarto, *Bank Indonesia Dan Upaya Menciptakan Perbankan Yang Sehat (Sebuah Tinjauan Pasca Undang-Undang Bank Indonesia Nomor 23 Tahun 1999, Pengembangan Perbankan, Juli-Agustus No. 78, 1999, hlm. 8.*

³⁹ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Edisi Kedua, Fakultas Ekonomi – Universitas Indonesia, 1999, hlm. 28

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 29.

- b. Mengelola cadangan devisa untuk memenuhi kewajiban luar negeri;
- c. Memelihara keseimbangan neraca pembayaran; dan
- d. Menerima pinjaman luar negeri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Bank Indonesia sebagaimana tersebut di atas, ketiga tugas Bank Indonesia tersebut harus dijalankan dan dilakukan dengan proses dan mekanisme yang tersistem serta terbebas dari pengaruh manapun. Dengan demikian tugas yang cukup strategis tersebut seharusnya dilakukan secara independen karena menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan nasional yang akan sangat mempengaruhi sistem perkenomian nasional secara keseluruhan. Oleh karenanya, kebijakan dan tujuan Bank Indonesia yang diarahkan pada penguatan sektor moneter membutuhkan konsentrasi yang tinggi agar stabilitas ekonomi yang bertumpu pada fundamental moneter yang sehat tetap terjaga dan semua lembaga negara seharusnya mendudukan kebijakan Bank Indonesia yang dijalankannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan ekonomi nasional.

Untuk menganalisis permasalahan hukum yang telah diidentifikasi sebagaimana diuraikan di atas, digunakan teori/konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai *grand theory*, teori kepastian hukum sebagai *middle range theory* dan sebagai *applied theory* menggunakan teori hukum pembangunan, hukum perbankan, serta teori Independensi Bank Indonesia.

Pembangunan ekonomi sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara. Namun, pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat. Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, namun dalam perkembangannya negara-negara maju tersebut pada umumnya seringkali gagal menciptakan

pemerataan pendapatan dan menuntaskan permasalahan sosial.⁴¹ Hal inilah yang menjadi salah satu faktor mengapa negara-negara maju berusaha mengurangi kesenjangan itu dengan menerapkan negara kesejahteraan (*welfare state*). Suatu sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang terencana, melembaga dan berkesinambungan.⁴²

Ciri utama dari negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah timbulnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).⁴³

Kegiatan intervensi negara tersebut juga meluas sampai pada pengaturan terhadap berbagai aktivitas masyarakat, baik secara individual maupun badan-badan kolektif (*corporate bodies*) untuk maksud mengubah kondisi hidup dan kehidupan individu dan kelompok penduduk secara relatif cepat.⁴⁴ Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi Indonesia, baik sebelum ataupun setelah diamandemen, mengamanatkan negara kesejahteraan sebagai cita-cita dari pendiri bangsa yang dituliskan dalam pembukaan ataupun batang tubuh UUD 1945. Sistem perekonomian Indonesia dapat dilihat dalam bab yang memuat perekonomian nasional dan kesejahteraan rakyat yang dicantumkan dalam Bab XIV Pasal 33 dengan judul "Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Rakyat".

⁴¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 23.

⁴² SF Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 59.

⁴³ Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 15.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Ichtiar BaruVan Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 223.

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 amanedemen ke empat (4) dijelaskan : Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Apabila dilihat dari isi Pasal 33 ayat (4) tersebut terdapat unsur efisiensi berkeadilan, sehingga dapat memberikan ruang gerak bagi bekerjanya mekanisme pasar, yang diperlukan dalam suatu perekonomian. Walau pencapaian efisiensi mestinya tidak meninggalkan unsur-unsur keadilan. Pentingnya kemandirian dan keberlanjutan dalam perekonomian dimandatkan dalam Pasal 33 ayat (4) tersebut.⁴⁵

Pelaksanaan fungsi mensejahterakan masyarakat diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan pembangunan seluas-luasnya yang meliputi segala segi kehidupan termasuk kehidupan ekonomi. Dalam pembangunan ekonomi diperlukan pembangunan hukum. Menurut Sunaryati Hartono, pembangunan hukum dilakukan dengan terus menerus dan merupakan proses yang tidak pernah selesai (*never ending process*), karena setiap kemajuan akan menuntut perubahan-perubahan yang lebih maju dalam masyarakat yang terus berubah-ubah. Makna dari pembangunan hukum tersebut, meliputi :⁴⁶

- a. Menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik);
- b. Mengubah agar menjadi lebih baik dan modern;
- c. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada, atau
- d. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

⁴⁵ Pasal 33 UUD 1945 :

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

⁴⁶ CFG. Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1988, hlm. 8.

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas, dijelaskan dalam ketentuan Pasal 4 UU Perbankan, bahwa : Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Berdasarkan ketentuan tersebut lembaga perbankan mempunyai peranan penting dan strategis yang tidak saja dalam menggerakkan roda perekonomian nasional, tetapi juga diarahkan agar mampu menunjang pelaksanaan pembangunan nasional.⁴⁷

Lembaga perbankan yang memegang peranan penting dan strategis merupakan salah satu bukti bahwa lembaga perbankan adalah salah satu pilar utama bagi pembangunan ekonomi dalam menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Oleh karena itu, dalam peranannya tersebut lembaga perbankan nasional dituntut dan berkewajiban untuk mewujudkan tujuan perbankan nasional sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 UU Perbankan, serta sejalan dengan tujuan dari negara kesejahteraan.

Untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat, di dalam negara kesejahteraan, bahwa negara dituntut untuk ikut campur dalam segala aspek kehidupan sosial, sehingga tidak satupun aspek kehidupan masyarakat yang lepas dari campur tangan Pemerintah. Dapat disimpulkan, bahwa hubungan antara negara dan hukum di satu sisi, melahirkan keterikatan negara pada hukum dan pada sisi lain melahirkan keterikatan hukum pada negara. Antara hukum dan ekonomi akan saling berhubungan, dalam suatu keterkaitan. Jalinan tersebut terikat dalam jalinan hubungan yang cukup erat diantaranya sehingga dapat melahirkan suatu

⁴⁷ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 60.

proses kemandirian masing-masing. Ekonomi akan berkembang secara otonom dan menjadi faktor dominan dalam kehidupan masyarakat, demikian juga dalam ilmu hukum.⁴⁸

Hak-hak warga negara dalam bidang ekonomi juga dilindungi Negara, di antaranya hak warga negara untuk memiliki kesempatan yang sama dalam menjalankan aktivitas ekonomi untuk dapat hidup dengan layak yang dilindungi oleh konstitusi Negara, sehingga dapat mendukung terciptanya kesejahteraan masyarakat. Menurut R. Soebekti, bahwa hukum itu mengabdikan kepada tujuan Negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya dan hukum dalam mengabdikan kepada tujuan Negara tersebut dengan menyelenggarakan keadilan, kepastian dan ketertiban.⁴⁹

Hukum, menurut Mochtar Kusumaatmadja, jika diartikan dalam arti yang luas, maka hukum tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan meliputi lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses (*process*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah tersebut dalam kenyataan.⁵⁰ Selanjutnya, dapat dikatakan bahwa dimana ada masyarakat, disana ada hukum. Dengan demikian suatu unsur pokok dalam hukum adalah bahwa hukum adalah sesuatu yang berkenaan dengan manusia, dimana manusia hidup dalam suatu komunitas yang disebut dengan masyarakat.⁵¹

Tujuan utama hukum adalah untuk mewujudkan ketertiban (*order*). Tujuan tersebut sejalan dengan fungsi utama hukum, yaitu mengatur. Ketertiban merupakan syarat dasar bagi

⁴⁸ Ibrahim R, *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 1

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi ke-4, Cetakan ke-2, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 75.

⁵⁰ Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1

⁵¹ *Ibid.*

adanya suatu masyarakat. Kebutuhan akan ketertiban merupakan fakta dan kebutuhan objektif bagi setiap masyarakat manusia.⁵²

Sebagian besar para ahli hukum menyatakan bahwa “kepastian hukum” sebagai tujuan hukum, dimana ketertiban atau keteraturan, tidak mungkin terwujud tanpa adanya garis-garis perilaku kehidupan yang pasti. Keteraturan hanya akan ada jika ada kepastian dan untuk adanya kepastian hukum haruslah dibuat dalam bentuk yang pasti pula (tertulis).⁵³ Kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian yang fleksibel, bukan dalam arti dapat ditafsir secara luas, melainkan bersifat lengkap, konkrit, prediktif dan antisipatif.⁵⁴

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, dan pada dasarnya tidak boleh menyimpang yang disebut dengan *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan).⁵⁵ Hal inilah yang diinginkan dalam kepastian hukum. Dengan demikian kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib. Oleh karenanya, maka hukum bertugas menciptakan kepastian hukum yang tujuan akhirnya adalah ketertiban masyarakat.⁵⁶

Adanya aturan-aturan yang dibuat oleh negara menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu serta pelaksanaan dari aturan

⁵² Lili Rasjidi dan IB. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 127.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Sudikno Mertokusumo, *Op.cit*, hlm. 140.

⁵⁶ Sudikno Mertokusumo, *Op.cit*, hlm. 141.

tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁵⁷ Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu :⁵⁸

- a. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
- b. Adanya keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum tersebut individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Aliran normatif-dogmatik menganggap bahwa pada dasarnya hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum. Penganut aliran ini bersumber dari pemikiran positivists, dimana aliran ini lebih melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk perjanjian tertulis. Artinya, karena hukum tersebut otonom, sehingga tujuan hukum semata-mata untuk kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang. Selanjutnya, Van Kan berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjaga setiap kepentingan manusia agar tidak diganggu dan terjamin kepastiannya.⁵⁹

Masyarakat tidak hanya ingin melihat keadilan diciptakan dalam masyarakat dan kepentingan-kepentingannya dilayani oleh hukum, melainkan masyarakat juga menginginkan agar terdapat peraturan-peraturan yang memberikan jaminan kepastian dalam hubungan individu satu sama lain. Dengan demikian, hukum dituntut untuk memenuhi berbagai karya dan oleh Gustav Radbruch di dalam hukum tersebut harus mengandung Nilai-nilai dasar. Adapun nilai-nilai dasar tersebut disamping berupa, keadilan dan kegunaan juga terdapat kepastian hukum. Selanjutnya, yang utama bagi kepastian hukum adalah adanya peraturan itu sendiri.⁶⁰

Indonesia sebagai Negara hukum (*Rechtsstaat/the rule of law*), sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (Amandemen ke 4) bahwa Indonesia adalah

⁵⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 74.

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 19.

Negara Hukum. Ide dasar negara hukum Indonesia tidak terlepas dari ide dasar tentang *'rechtsstaat'* atau Negara Hukum yang dianut oleh Belanda yang meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas, yaitu semua harus bersifat positif, hal tersebut berarti hukum harus dibentuk secara sadar.

Dalam suatu *rechtsstat* yang modern, fungsi peraturan Perundang-undangan bukanlah hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan Undang-Undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Selanjutnya, Peraturan Perundang-undangan adalah salah satu metoda dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Dalam praktik memang demikian yang dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang, karena saat ini kekuasaan pembentuk Undang-Undang adalah terutama memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui hukum yang dibentuknya.⁶¹

Di Indonesia, konsepsi pembaharuan hukum yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan dalam pembangunan masyarakat (Mochtar Kusumaatmadja, yang diilhami oleh konsep *"law as a tool of social engineering"* Roscoe Pound) telah memberikan peran penting kepada hukum dalam pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi.⁶² Konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat, bahwa hukum harus tampil di depan dan memberi arah dalam pembaharuan dan pembangunan. Pembangunan hukum harus dapat mengantisipasi pembangunan masyarakat ke depan. Dengan demikian pembaharuan hukum

⁶¹ Endang Sutrisno, *Bunga Rampai : Hukum Dan Globalisasi*, Genta Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 104-105.

⁶² Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, 1986, hlm. 15.

dan pembentukan hukum harus melihat ke depan, pembentukan hukum tidak boleh hanya untuk kepentingan hari ini tetapi harus memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang terjadi untuk waktu yang akan datang seiring dengan perkembangan masyarakat dan teknologi.⁶³

Peranan hukum dalam pembangunan menurut Sunaryati Hartono, adalah menjamin bahwa perubahan dalam masyarakat dapat terjadi dengan teratur. Baik perubahan maupun ketertiban merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.⁶⁴

Penggunaan hukum sebagai sarana pembaharuan, akan lebih terasa daya kerjanya dalam bidang-bidang hukum yang sifatnya netral.⁶⁵ Bidang hukum yang sifatnya netral akan dengan mudah untuk mengadaptasi hukum asing dan mengikuti perkembangan yang terjadi di negara lain, asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang, ketertiban dan kepatutan. Hukum perbankan yang merupakan bagian dari hukum ekonomi merupakan bidang hukum yang sifatnya netral. Oleh karena itu hukum sebagai sarana pembaharuan akan dapat berperan besar dalam bidang hukum ini. Pelaksanaan pembangunan hukum nasional dibutuhkan kesamaan pemahaman terhadap tujuan yang ingin dicapai, sehingga pembangunan hukum yang dilakukan oleh berbagai pihak dapat bersinergi mencapai tujuan yang disepakati secara nasional. Selanjutnya, pembinaan hukum nasional diarahkan untuk mencapai tujuan terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional,⁶⁶ demikian pula yang terdapat dalam pengaturan hukum ekonomi khususnya yang berkaitan dengan pengaturan sistem keuangan dan perbankan di Indonesia.

⁶³ Djuhaendah Hasan, *Op.cit*, hlm. 24

⁶⁴ CFG. Sunaryati Hartono, *Op.cit*, hlm. 10.

⁶⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Op.cit*, hlm. 16

⁶⁶ Ady Kusnadi, *Penelitian Hukum Sebagai Sarana Pembangunan Hukum Bisnis Dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional, (Pembangunan Hukum Bisnis Dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional)*, FH-UNPAD, Bandung, 2008, hlm. 189.

Menurut Romli Atmasasmita, dewasa ini untuk menciptakan ketertiban dan kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat perlu dipertimbangkan model hukum dan pembangunan lain yang disebut dengan generasi kedua, yaitu : *“law as a tool of social and bureaucratic engineering”*. Model hukum dan pembangunan ini bertumpu pada 2 (dua) faktor yaitu : birokrasi dan masyarakat, dan diharapkan model pembangunan hukum tersebut dapat mempersatukan ke dua faktor tersebut sebagai bagian yang tidak terpisahkan satu sama lain dan ke dua faktor tersebut saling mempengaruhi dan saling memiliki ketergantungan satu sama lain.⁶⁷ Dengan demikian, pada dasarnya, fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool of social engineering*) relatif masih sesuai dengan pembangunan hukum nasional saat ini, namun perlu juga dilengkapi dengan pemberdayaan birokrasi (*bureaucratic engineering*) yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan, sehingga fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan masyarakat dalam satu wadah yang disebut *“bureaucratic and social engineering”*

Pemakaian model hukum dan pembangunan ini sejalan dengan arah perkembangan dunia dalam abad XXI, dimana demokratisasi global menuntut adanya transparansi, akuntabilitas dan akses masyarakat ke dalam kinerja penyelenggaraan Negara serta mendukung kewajiban memberikan perlindungan atas Hak Asasi Manusia setiap anggota masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma yang diatur dalam UUD 1945. Model hukum dan pembangunan generasi kedua tersebut merupakan landasan dan sekaligus memberikan arah yang nyata sebagai landasan strategi pembangunan hukum nasional.⁶⁸

⁶⁷ Romli Atmasasmita, *Strategi Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah Seminar LEMHANAS, Jakarta, Tanggal 23 September 2003, hlm. 2

⁶⁸ Menurut Romli Atmasasmita, bahwa strategi Pembangunan hukum nasional pada lima tahun yang akan datang harus mempertimbangkan tiga faktor, yaitu : kepentingan antar sektoral, ratio biaya dan efisiensi serta kontrol kualitas. Strategi pembangunan hukum yang hanya dilandaskan pada kepentingan sektoral harus diubah dengan mengutamakan kepentingan antar sektoral sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih wewenang antara instansi yang saling berkaitan satu sama lain. Penetapan *“cost and efficiency”* yang ketat akan dapat mencegah lahirnya produk perundang-undangan yang benar-benar diperlukan untuk memperkuat pembangunan nasional dan

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dalam upaya melakukan perkembangan pembangunan nasional terutama yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi, secara umum dapat dijelaskan bahwa keterkaitan antara regulasi dan pengaturan keuangan dan perbankan untuk menjaga stabilitas sistem keuangan di Indonesia akan berkorelasi pula dengan Hukum Ekonomi secara keseluruhan, termasuk Hukum Ekonomi Pembangunan.

Konsep dasar pemikiran Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia adalah Ekonomi Indonesia dalam arti pembangunan dan peningkatan ketahanan ekonomi nasional secara makro, sedangkan dasar pemikiran Hukum Ekonomi Sosial adalah kehidupan Ekonomi Indonesia yang berperikemanusiaan dan pemerataan pendapatan, dimana setiap Warga Negara Indonesia berhak atas kehidupan dan pekerjaan yang layak. Dalam hubungan tersebut, maka segala usaha pembangunan ekonomi Indonesia bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan tiap-tiap dan masing-masing Warga Negara Indonesia, sehingga pembangunan ekonomi Indonesia harus menjunjung tinggi hak-hak hidup manusia yang asasi.⁶⁹

Salah satu bentuk nyata dari kegiatan Hukum Ekonomi Pembangunan di Indonesia adalah kegiatan Lembaga Keuangan, dimana dalam arti luas Lembaga Keuangan adalah sebagai perantara dari pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of funds*) dengan pihak yang kekurangan dana (*lack of funds*), sehingga peranan dari lembaga keuangan yang sebenarnya yaitu sebagai perantara keuangan masyarakat (*financial intermediary*).

Lingkup Lembaga Keuangan dalam arti luas, termasuk di dalamnya lembaga perbankan, perasuransian, dana pensiun, penggadaian, lembaga pembiayaan dan sebagainya

yang lebih mengutamakan kualitas produk perundang-undangan yang memadai. Ke dua faktor tersebut diperkuat dengan kontrol kualitas yang komprehensif akan dapat menghasilkan perencanaan pembangunan hokum yang dapat mendukung pembangunan nasional dalam bidang lainnya.

⁶⁹ CFG. Sunaryati Hartono, *Op.cit*, hlm. 50.

yang menjembatani antara pihak yang berlebihan dana dengan pihak yang memerlukan dana.⁷⁰ Selanjutnya, dalam pembangunan ekonomi akan sangat berpengaruh pada perkembangan hukum dan perkembangan bidang ekonomi tidak akan terlaksana dengan baik tanpa dilandasi oleh peraturan perundangan-undangan yang baik. Pembangunan hukum berkaitan erat dengan pembangunan pada umumnya dan khususnya bagi pembangunan ekonomi.⁷¹

Salah satu pilar utama sebagai upaya pencapaian stabilitas sistem keuangan di Indonesia diperlukan Sistem Keuangan dan Perbankan yang sehat dimana secara umum dapat mencegah *bank run*, meminimalkan kemungkinan terjadinya krisis keuangan, dan mengurangi frekuensi serta dampak kontraksi ekonomi di Indonesia. Sistem keuangan pada dasarnya adalah tatanan dalam perekonomian suatu Negara yang memiliki peran utama dalam menyediakan fasilitas jasa-jasa dibidang keuangan oleh lembaga-lembaga keuangan dan lembaga penunjang lainnya, misalnya pasar uang dan pasar modal.⁷²

Sistem Keuangan Indonesia pada prinsipnya dibedakan dalam 2 (dua) jenis yaitu : Sistem perbankan (sistem moneter terdiri atas otoritas moneter dan sistem Bank Umum/*commercial bank*) dan sistem lembaga keuangan lainnya, termasuk lembaga keuangan bukan bank.⁷³

Lembaga Keuangan yang masuk dalam sistem perbankan adalah lembaga keuangan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk-bentuk lainnya dan dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

⁷⁰ Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Cetakan ke III, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 77.

⁷¹ Djuhaendah Hasan, *Fungsi Hukum Dalam Perkembangan Ekonomi Global*, Bandung, 2008, hlm. 23.

⁷² Yaire Orgler & Benjamin Wolkowitz, *Bank Capital*, Van Nostrand Reinhold-Ltd, Canada, 1976, hlm. 80.

⁷³ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan* (Edisi ke dua), *Op.cit*, hlm. 19.

Mengingat Lembaga keuangan dapat menerima simpanan dari masyarakat, disebut juga *depository financial institutions* yang terdiri dari Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat.

Lembaga keuangan bukan bank adalah lembaga keuangan selain dari bank yang dalam kegiatan usahanya tidak diperkenankan menghimpun dana secara langsung dari masyarakat dalam bentuk simpanan. Lembaga Keuangan yang dapat digolongkan sebagai lembaga keuangan bukan bank (*non depository financial institutions*), yang terdiri atas : Perusahaan pembiayaan, perusahaan modal ventura, perusahaan asuransi, dana pension, perusahaan efek dan penggadaian.⁷⁴

Bertitik tolak pada pengelompokan sistem keuangan di Indonesia tersebut diatas, dapat dijelaskan bahwa otoritas moneter dan sistem perbankan adalah bagian dari sistem moneter di Indonesia. Otoritas moneter tersebut adalah otoritas moneter sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia, yang secara tegas menyatakan bahwa Bank Indonesia adalah penanggung jawab otoritas kebijakan yang lazim disebut dengan otoritas moneter.⁷⁵

Bank Indonesia sebagai otoritas moneter berwenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter dalam rangka mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Di samping otoritas moneter, sistem Bank Umum yang merupakan bagian dari sistem perbankan Indonesia adalah sistem perbankan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (selanjutnya disebut dengan UU Perbankan).

Sistem moneter sangat berhubungan erat dengan Bank Sentral dan lembaga keuangan perbankan. Selanjutnya, lembaga keuangan bukan bank juga merupakan bagian dari sistem keuangan. Lembaga keuangan bukan bank, adalah semua badan yang melakukan kegiatan di bidang keuangan, secara langsung atau tidak langsung menghimpun dana terutama dengan

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Hermansyah, *Op.cit*, hlm.2.

jalan mengeluarkan kertas berharga dan menyalurkannya ke dalam masyarakat, terutama guna membiayai investasi perusahaan-perusahaan.⁷⁶ Lembaga keuangan bukan bank tersebut pengaturannya tersebar dalam berbagai peraturan di luar perundang-undangan di bidang perbankan.

Melihat begitu strategisnya peran perbankan dalam kegiatan perekonomian, maka upaya untuk memperbaiki dan memperkuat sektor keuangan, khususnya perbankan menjadi sangat penting. Sektor perbankan memiliki peranan yang cukup penting dalam proses kebangkitan (*recovery*) perekonomian secara keseluruhan, karena peranannya yang cukup penting yakni sebagai intermediasi dalam penyelenggaraan transaksi pembayaran nasional.

Perjalanan sejarah perkembangan sistem keuangan Indonesia, sistem lembaga keuangan mengalami perubahan yang sangat fundamental terutama setelah memasuki era deregulasi (Paket Oktober 1988) yang kemudian berlanjut dengan diundangkannya beberapa Undang-Undang di bidang keuangan dan perbankan sejak Tahun 1992, yaitu :

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan;
- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Asuransi;
- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun;
- d. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal;
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia (BI), dan terakhir diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 ;
- f. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2008 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Konsekuensi dikeluarkannya Undang-Undang tersebut di atas, adalah terjadinya perubahan struktur sistem lembaga-lembaga keuangan di Indonesia, dan jika dilihat dari aspek

⁷⁶ Robert Burgess, *Corporate Finance Law*, Second Edition, Sweet & Max Well, London, 1992, hlm. 25.

pengaturan serta pembinaan, lembaga- lembaga keuangan menjadi semakin jelas dan kuat karena telah memiliki kekuatan hukum yang efektif.

Salah satu peran yang cukup penting dalam sistem keuangan yang dapat menjadi sumber instabilitas keuangan yakni terjadinya asimetri/ketidaksamaan informasi (*asymmetric information*) yakni suatu situasi dimana satu pihak yang terlibat dalam kesepakatan keuangan tidak memiliki informasi yang akurat dibanding pihak lain.⁷⁷ Sebagai contoh, peminjam (debitur) biasanya memiliki informasi yang lebih baik terhadap keuntungan dan kerugian potensial dari suatu proyek investasi yang direncanakan dibandingkan dengan pihak pemberi pinjaman (kreditur). Dengan demikian, kreditur tidak dapat membedakan antara pinjaman yang sehat dan tidak sehat.

Stabilitas keuangan di Indonesia merupakan faktor penting karena stabilitas keuangan merupakan suatu persyaratan prakondisi yang penting bagi pertumbuhan perekonomian. Untuk mencapai kondisi sektor keuangan yang stabil, antara lain diperlukan Lembaga Keuangan yang sehat, Pasar keuangan yang stabil, lembaga pengaturan dan pengawasan yang kompeten⁷⁸ serta regulasi dan peraturan perundangan-undangan yang efektif sebagai perundang-undangan yang memayungi sistem keuangan dan perbankan di Indonesia.

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, bahwa untuk tercapainya tujuan pembangunan di Indonesia tidak lepas dari aturan hukum sebagai penunjang pelaksanaan pembangunan, karenanya diperlukan aturan hukum ekonomi yang dapat memberikan suatu perangkat dan sistem hukum yang dapat memberikan kepastian dalam pelaksanaannya, antara lain hukum perbankan.

⁷⁷ Frederic S. Mishkin, *Prudential Supervision What Works and What Doesn't*, NBER Conference Report Chicago, The University of Chicago Press, 2001, hlm. 70

⁷⁸ Anwar Nasution, *Op.cit.*

Berlandaskan pada konsep hukum ekonomi, salah satu sarana yang mempunyai peran strategis dalam menyetarakan dan menyeimbangkan masing-masing unsur hukum ekonomi pembangunan khususnya di Indonesia adalah sektor perbankan. Peran strategis tersebut terutama disebabkan oleh fungsi utama bank sebagai suatu badan usaha yang menjalankan usahanya menghimpun dana dan menyalurkannya kembali ke masyarakat dalam berbagai alternatif investasi.

Sehubungan dengan fungsi bank sebagai penghimpun dana, maka bank dalam kegiatannya disebut juga sebagai lembaga kepercayaan. Dengan demikian unsur kepercayaan (*trust*) merupakan landasan utama bank dalam menjalankan kegiatan usahanya. Berbeda halnya dengan bidang-bidang usaha lain, transaksi dari usaha bank senantiasa berkaitan dengan uang, karena memang komoditi dari usaha perbankan adalah uang.⁷⁹

Sejalan dengan karakteristik usahanya tersebut, maka bank merupakan suatu segmen usaha yang kegiatannya banyak diatur oleh pemerintah. Pengaturan secara ketat oleh penguasa moneter terhadap kegiatan perbankan ini tidak terlepas dari perannya dalam pelaksanaan kebijaksanaan moneter yang dijalankan oleh pemerintah.

Pengertian Perbankan dan Bank menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Perbankan, dapat dijelaskan yaitu :

1. Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya;
2. Bank adalah 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.

⁷⁹ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Intermedia, Jakarta, 1995, hlm.66.

Bank dalam menjalankan usahanya terutama dalam menghimpun dana dalam bentuk simpanan, merupakan sumber dana dari bank yang bersangkutan. Demikian pula dari segi penyaluran dananya, hendaknya bank tidak semata-mata hanya memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pemilik bank akan tetapi dalam menjalankan kegiatannya harus pula diarahkan dan ditekankan untuk peningkatan taraf hidup masyarakat.

Berdasarkan definisi tentang Bank sebagaimana tersebut di atas, dapat dijelaskan, bahwa hukum perbankan pada dasarnya merupakan serangkaian kaidah-kaidah (hukum) yang mengatur tentang bank, dimana di dalamnya mencakup kelembagaan, kegiatan usaha serta cara dan proses pelaksanaan kegiatan usaha perbankan. Adapun kaidah yang dimaksud dalam konteks ini adalah baik yang terdapat dalam hukum positif atau peraturan perundang-undangan, maupun yang terdapat dalam praktik perbankan. Demikian pula dengan suatu badan usaha yang bernama Bank, pada dasarnya merupakan suatu subjek hukum yang di dalamnya melekat hak-hak dan kewajiban pihak-pihak yang terkait dengan bank tersebut.⁸⁰

Pembinaan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan diimplementasikan melalui pemberian jaminan kepastian hukum bagi nasabah, disamping implementasi tentang *prudential banking principles* (penerapan prinsip kehati-hatian).⁸¹ Penerapan prinsip kehati-hatian yang dilakukan oleh seluruh pihak pengelola dan pelaku perbankan masih terus ditingkatkan untuk mencapai sasaran yang diharapkan.

Penerapan prinsip kehati-hatian diatur dalam Pasal 2 UU Perbankan, menetapkan bahwa : Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya yaitu sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat harus berdasarkan pada demokrasi ekonomi dengan prinsip kehati-hatian. Hal tersebut merupakan suatu landasan hukum yang memberikan pedoman kepada

⁸⁰ Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 2.

⁸¹ Marulak Pardede, *Likuidasi Bank Dan Perlindungan Hukum Dana Nasabah*, Jurnal Hukum Ekonomi, Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi Surya, Surabaya, Edisi VI, November 1996, hlm.12.

semua lembaga perbankan di Indonesia, dalam melaksanakan kegiatan usahanya atas dasar asas-asas perbankan yang sehat.

Lebih lanjut telah diatur dalam Undang-Undang Perbankan tentang fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Berdasarkan 2 (dua) fungsi utama bank, yaitu : fungsi pengerahan dana dan fungsi penyaluran dana, maka terdapat 2 hubungan hukum antara bank dengan nasabahnya, yaitu: hubungan hukum antara bank dengan nasabah bank penyimpan dana (nasabah kreditur) dan hubungan hukum antara bank dengan nasabah debitur.⁸²

Salah satu jenis bank di Indonesia yang sangat menonjol pada saat ini adalah jenis Bank Umum, dimana menurut Pasal 1 ayat (3) UU Perbankan, Bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Dalam hal pendirian Bank Umum, didasarkan pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/1/PBI/2009, Tanggal 27 Januari 2009 tentang Bank Umum, dengan tujuan untuk lebih meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada perbankan nasional, sehingga diperlukan bank-bank yang sehat serta mampu berperan dalam memberdayakan perekonomian nasional terutama pada era globalisasi. Selanjutnya, untuk meningkatkan rasio kecukupan modal minimum, bank harus mempunyai indikator penting dalam melakukan penilaian atas kesehatan bank. Pasal 5 Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/1/PBI/2009, Tanggal 27 Januari 2009 tentang Bank Umum ditentukan bahwa modal disetor untuk mendirikan Bank Umum ditetapkan paling kurang sebesar Rp 3.000.000.000.000,00 (tiga triliun rupiah).

Pasal 4 ayat (2) UU BI, disebutkan bahwa : Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan

⁸² Ronny Sautma Hotma Bako, *Hubungan Bank Dan Nasabah Terhadap Produk Tabungan Dan Deposito (Suatu Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Deposita Di Indonesia Dewasa ini)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm. 32.

pemerintah dan/atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang ini. Dengan kedudukan Bank Indonesia yang berada di luar suatu Departemen, maka Bank Indonesia sebagai bank sentral tidak tunduk secara hierarki kepada kementerian negara. Agar Bank Indonesia “dapat” lebih mandiri maka diberikan status badan hukum dengan modal sendiri sehingga bisa bekerja lebih obyektif.

Pasal 4 ayat (3) UU BI, mengatur bahwa : Bank Indonesia adalah Badan Hukum berdasarkan Undang-Undang ini. Selanjutnya dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 3 ayat (4) UU BI yakni Bank Indonesia dinyatakan sebagai Badan Hukum dengan Undang-Undang ini dan dimaksudkan agar terdapat kejelasan wewenang Bank Indonesia dalam mengelola kekayaan sendiri yang terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (untuk selanjutnya disingkat dengan APBN). Selain itu, Bank Indonesia sebagai Badan Hukum Publik berwenang menetapkan peraturan dan mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya.

Satus Bank Indonesia baik sebagai Badan Hukum Publik maupun Badan Hukum Perdata ditetapkan dengan Undang-Undang. Sebagai Badan Hukum Publik Bank Indonesia berwenang menetapkan peraturan-peraturan hukum yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang yang mengikat seluruh masyarakat luas sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Bahkan oleh Undang-Undang diakui pula kedudukan Bank Indonesia sebagai Badan Hukum dan Bank Indonesia diberi kewenangan untuk mengelola kekayaan sendiri yang terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selanjutnya, sebagai Badan Hukum Perdata, Bank Indonesia dapat bertindak untuk dan atas nama sendiri di dalam maupun di luar Pengadilan. Dengan demikian, kedudukan Bank Indonesia sebagai Badan Hukum oleh Undang-Undang diakui secara tegas. Begitu juga halnya dengan independensi Bank Indonesia

secara tegas telah diakui dalam Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ke (4) (empat) yang menyatakan bahwa : “Negara memiliki satu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan Undang-Undang”.

Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 8 UU BI, bahwa tugas pokok Bank Indonesia selaku bank sentral adalah : Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; serta mengatur dan mengawasi Bank. Oleh karena itu untuk lebih mempertegas tugas mengatur dan mengawasi bank (sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (c) tersebut di atas, maka ketentuan Pasal 24 UU BI mengatur bahwa BI menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank, melaksanakan pengawasan Bank, dan mengenakan sanksi terhadap Bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga perbankan dalam melaksanakan kegiatan usahanya diwajibkan untuk memenuhi ketentuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia, yaitu prinsip kehati-hatian (*prudential regulation*), yang merupakan kriteria dan harus dipenuhi dalam melakukan perluasan usaha dan dijadikan sebagai pedoman khusus. Hal tersebut berkaitan dengan ketentuan Pasal 25 ayat (1) UU BI bahwa: “Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur bank, BI berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian. Adapun pelaksanaan kewenangan Bank Indonesia tersebut menurut ketentuan Pasal 25 ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia”. Dalam hal tersebut biasanya Bank Indonesia mengeluarkan Surat Edaran yang harus dilaksanakan oleh seluruh Bank-Bank di Indonesia.

Sebagaimana halnya di Indonesia, Bank Sentral di *Nederland* juga menerapkan aturan bahwa bank sentral melaksanakan kontrol terhadap kecukupan persyaratan permodalan. Adanya seperangkat yang luas tentang instrumen koreksi pada manajemennya dalam hal-hal

yang berkaitan dengan solvensi ataupun likuiditas institusi kredit dan institusi Pasar Modal yang berada dalam atau diduga dalam keadaan bahaya.⁸³ Kemudian terhadap prinsip dasar yang ditemukan dalam panduan likuiditas di *Nederland* adalah bahwa lembaga perbankan harus menjaga likuiditasnya agar cadangannya dan aset likuidnya cukup dan dapat dipertanggungjawabkan dalam hal pemenuhan kewajiban terhadap pihak ketiga.

Hal yang berkaitan dengan peraturan prinsip kehati-hatian, salah satunya yang terpenting adalah mengenai kewajiban penyediaan modal minimum, sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/1/PBI/2009, Tanggal 27 Januari 2009 tentang Bank Umum. Beberapa ketentuan yang ada dan yang telah ditetapkan tentang permodalan bank di Indonesia mengacu pada *Bank For International Settlements (BIS)*, akibatnya dengan ketentuan ini diwajibkan bagi semua bank untuk memenuhi penyediaan modal minimum sesuai dengan Standar Internasional atau yang disebut dengan *Capital Adequacy Ratio (CAR)*.⁸⁴

Sebuah bank dinyatakan bermasalah apabila bank tersebut tidak lagi mampu memenuhi kewajibannya kepada pihak ketiga, karena mengalami kerugian dan akibatnya kepercayaan masyarakat terhadap bank tersebut menjadi menurun. Oleh karenanya suatu bank dianggap bermasalah apabila bank tersebut menghadapi permasalahan dalam kegiatan operasionalnya secara terus menerus dan memerlukan upaya khusus untuk mengatasinya. Untuk itu, ketentuan penyediaan modal minimum (*CAR*)⁸⁵ merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi

⁸³ Steven R. Schuit & Johan Van Helleman, *Op.cit*, hlm. 20.

⁸⁴ Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, Edisi – IV – Cetakan ke II, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2007, hlm. 127.

⁸⁵ *CAR (Capital Adequacy Ratio)* adalah : Perbandingan antara modal dengan aset. Akan tetapi aset yang akan menjadi pembandingnya adalah yang dianggap berisiko, seperti kredit ke nasabah. *The Bank for International Settlement (BIS)* menganjurkan agar perbankan internasional memiliki *CAR* minimal 8 %. Tujuannya agar bank selalu siap untuk menghadapi kredit macet. (*Info Bank*, Edisi No. 239, Juli, 1999, hlm. 21).

oleh semua bank dalam rangka penerapan prinsip-prinsip kehati-hatian, khususnya di Indonesia.

Tingkat kesehatan suatu bank merupakan kepentingan semua pihak yang terkait, baik pemilik dan pengelola bank, masyarakat pengguna jasa bank, maupun BI sebagai pembina dan pengawas bank. Untuk itu masing-masing pihak perlu meningkatkan diri dan secara bersama-sama berupaya untuk mewujudkan bank yang sehat. Dalam upaya perbaikan sistem perbankan, BI telah merumuskan langkah-langkah yang melibatkan pengurus maupun pemilik bank mengingat bahwa pengurus dan pemilik bank yang paling bertanggungjawab dan mengetahui persis permasalahan yang dihadapi.⁸⁶ Kemudian, Pasal 29 ayat (2) UU Perbankan juga menetapkan bahwa, 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.

Tingkat kesehatan suatu bank pada dasarnya dinilai dengan melakukan pendekatan kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi dan perkembangan suatu bank. Pendekatan kualitatif tersebut dilakukan dengan menilai pada 5 (lima) komponen yakni : Permodalan (*Capital Adequacy Ratio/CAR*); Kualitas Aset (*Assets Quality*); Manajemen (*Management*); Rentabilitas (*Earning*), Likuiditas (*Liquidity*), Sensitivitas terhadap risiko pasar (*Sensitivity to market risk*) atau sering disingkat dengan *CAMEL'S*. Dengan demikian, suatu bank dapat menjadi sakit atau tidak sehat apabila timbul permasalahan-permasalahan, baik di dalam bank itu sendiri maupun di luar bank.⁸⁷

⁸⁶ Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Cetakan I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.156.

⁸⁷ Widjanarto, *Op.cit*, hlm. 128

Pada umumnya, dalam penilaian Tingkat Kesehatan Bank (TKB) digunakan pendekatan kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi suatu bank. TKB ditetapkan berdasarkan suatu Sistem Pemberian Nilai Kredit (*Reward System*) yang dikombinasikan dengan Sistem Pengenaan Sanksi (*Penalty System*) yang berfungsi sebagai faktor pengurang. Pengaturan tentang Tingkat Kesehatan Bank ditindak lanjuti dengan adanya Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004 (untuk selanjutnya disingkat dengan PBI No. 6/10/PBI/2004) Tanggal 12 April 2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

Upaya untuk mewujudkan sistem perbankan yang sehat dan efisien di Indonesia, pendekatan yang digunakan adalah bahwa bank merupakan suatu lembaga keuangan yang menjual kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu, kesehatan suatu bank merupakan faktor penting bagi semua pihak yang terkait dalam kegiatan usaha perbankan, baik pemilik dan pengelola bank, masyarakat sebagai pengguna jasa perbankan maupun Bank Indonesia sebagai bank sentral yang melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap bank-bank di Indonesia. Secara umum tujuan diadakannya penilaian tingkat kesehatan bank dijadikan sebagai :⁸⁸

- a. Tolok ukur bagi manajemen bank, apakah manajemen tersebut telah dilakukan sesuai dan sejalan dengan asas-asas perbankan yang sehat, ketentuan-ketentuan yang berlaku dan yang terpenting harus berlandaskan pada prinsip kehati-hatian;
- b. Tolok ukur untuk menetapkan arah pembinaan dan pengembangan bank baik secara individual perbankan secara keseluruhan.

Untuk melaksanakan hal tersebut di atas, dilakukan pengawasan yang efektif, dan kesungguhan untuk melaksanakan fungsi bank dengan baik. Lembaga perbankan dalam kegiatannya harus mampu mempertahankan pertumbuhan usaha secara stabil dalam kondisi moneter ataupun persaingan perbankan yang sangat tajam. Dalam implementasinya, Bank

⁸⁸ Widjanarto, *Op.cit*, hlm. 126..

Indonesia juga harus bersikap tegas terutama dalam setiap pengeluaran kebijakan dan peraturan-peraturan baru yang berkaitan dengan kegiatan operasional lembaga perbankan. Kemudian pemerintah juga harus dapat mengantisipasi dampak yang akan timbul dari setiap kebijakan yang dikeluarkan, sehingga kebijakan tersebut dapat berjalan efektif sesuai dengan maksud dan tujuan yang akan dicapai.

Salah satu persyaratan pokok tumbuhnya sistem perbankan yang sehat dan kuat adalah adanya kelembagaan penunjang, pengaturan dan pengawasan terhadap lembaga perbankan yang berkerja secara efektif. Adanya pengaturan perbankan yang efektif akan berkaitan erat pula dengan peningkatan daya saing dan ketahanan menghadapi risiko perbankan serta pelaksanaan praktik *Good Corporate Governance (GCG)* dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional.

Penerapan prinsip prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*) dalam seluruh kegiatan perbankan merupakan salah satu cara untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat, yang pada gilirannya akan berdampak positif terhadap perekonomian secara makro. Adapun implementasi prinsip ini dilakukan secara menyeluruh, tidak hanya menyangkut masalah pemberian kredit, akan tetapi dimulai pada saat bank tersebut didirikan, penentuan manajemen yang memenuhi uji kecukupan dan kelayakan (*fit and proper test*) yang tidak bersifat seremonial semata-mata.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, Bank Indonesia diberi wewenang dan kewajiban untuk membina serta melakukan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif dalam bentuk ketentuan-ketentuan, petunjuk, nasihat, bimbingan dan pengarahan maupun secara represif dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan perbaikan.

Landasan operasional yang perlu ditaati oleh bank dalam menciptakan suatu sistem perbankan yang sehat, dimulai sejak awal pendiriannya yaitu tentang ketentuan perizinan,

sebagaimana disebut dalam Pasal 16 UU Perbankan, ditetapkan bahwa : Setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Pimpinan Bank Indonesia, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan Undang-Undang tersendiri.

Kewajiban untuk memperoleh izin usaha sebagai bank, harus dilakukan mengingat kegiatan bank yang menghimpun dana dari masyarakat. Persyaratan yang harus dipenuhi dalam pemberian izin meliputi susunan organisasi dan kepengurusan, permodalan, kepemilikan, keahlian di bidang perbankan, kelayakan rencana kerja dan hal-hal lain yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia.⁸⁹

Berdasarkan ketentuan UU Bank Indonesia, bahwa sebagai lembaga yang independen, kedudukan Bank Indonesia harus berada di luar pemerintah. Independensi tersebut juga perlu diimbangi dengan adanya keselarasan hubungan kerja antara Bank Indonesia baik dengan lembaga-lembaga lain di Indonesia, dan lembaga-lembaga keuangan internasional maupun dengan lembaga-lembaga terkait lainnya. Adanya independensi tersebut dapat memberikan jaminan bahwa profesionalisme Bank Indonesia tersebut dapat lebih difokuskan tepat kesasaran yang diinginkan, tanpa dicampuri oleh kepentingan lain.

Berdasarkan laporan Bank Indonesia yang dikeluarkan pada setiap tahunnya, Bank Indonesia sebagai lembaga keuangan sebenarnya telah merumuskan dengan jelas tujuan dan strategi usaha dan kebijakannya dalam suatu arah jangka panjang (*grand strategy*) 20 (duapuluh) tahun ke depan. Strategi tersebut selanjutnya dituangkan ke dalam rencana

⁸⁹ Zainal Asikin, *Pokok-Pokok Hukum Perbankan Di Indonesia*, Edisi - I, Cetakan I, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 26.

strategik untuk setiap 5 (lima) tahun. Untuk mewujudkan tujuannya, Bank Indonesia menganut 2 (dua) strategi umum, yaitu :⁹⁰

- a. Mendorong perkembangan struktur industri perbankan yang sehat yang ditempuh dengan cara pengembangan perbankan yang didasarkan pada penelitian dan dengan adanya konsultasi perbankan;
- b. Meningkatkan dan mengembangkan kemampuan pengawas bank yang ditempuh dengan cara pengembangan pengawas/pemeriksa spesialis dan juga pengembangan sistem informasi perbankan.

Berkaitan dengan kebijakan dan regulasi sektor perbankan di Indonesia maka sejak Bulan Januari 2004 Bank Indonesia telah memiliki sebuah *blueprint* mengenai tatanan industri perbankan ke depan, yaitu Arsitektur Perbankan Indonesia (API). API merupakan sebuah istilah baru di perbankan nasional, tetapi sebelumnya telah dikenal pula beberapa istilah lain yang mempunyai arti dan tujuan relatif sama, yaitu *blueprint perbankan*, *landscape perbankan*, atau pemetaan perbankan nasional.

Istilah API lebih memberikan makna dan nuansa yang komprehensif dan luas mengenai tatanan perbankan yang diinginkan oleh Indonesia ke masa yang akan datang. Dapat dikatakan bahwa API merupakan *policy direction* dan *policy recommendations* bagi industri perbankan nasional dalam jangka panjang.⁹¹ API merupakan program pengembangan perbankan (termasuk di dalamnya pengembangan regulasi perbankan nasional) untuk mencapai suatu visi dan bentuk industri perbankan nasional, yakni menghasilkan sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien yang mampu menciptakan kestabilan sistem keuangan secara keseluruhan serta untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

Diharapkan apabila API telah diimplementasikan dengan baik akan ada bank nasional yang mampu menjadi *regional champion*, baik dalam skala regional maupun internasional.

⁹⁰ Sukarela Batunanggar, *Jaring Pengaman Keuangan (Kajian Literatur dan Praktiknya di Indonesia)*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Volume 4 Nomor 3, Desember 2007, hlm. 19.

⁹¹ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, *Op.cit*, hlm. 178.

Selanjutnya, untuk mencapai visi dan tujuan API, Bank Indonesia memformulasikan 6 (enam) pilar utama sebagai sasaran yang akan dicapai, yaitu :

1. Struktur perbankan yang sehat dan mampu mendorong pembangunan ekonomi nasional dan berdaya saing internasional;
2. Sistem pengaturan yang efektif dan mampu mengantisipasi perkembangan pasar keuangan domestik dan internasional;
3. Sistem pengawasan bank yang independen dan efektif;
4. Penguatan kondisi internal industri perbankan;
5. Penciptaan dan penguatan infrastruktur pendukung industri perbankan; dan
6. Perlindungan dan pemberdayaan nasabah.

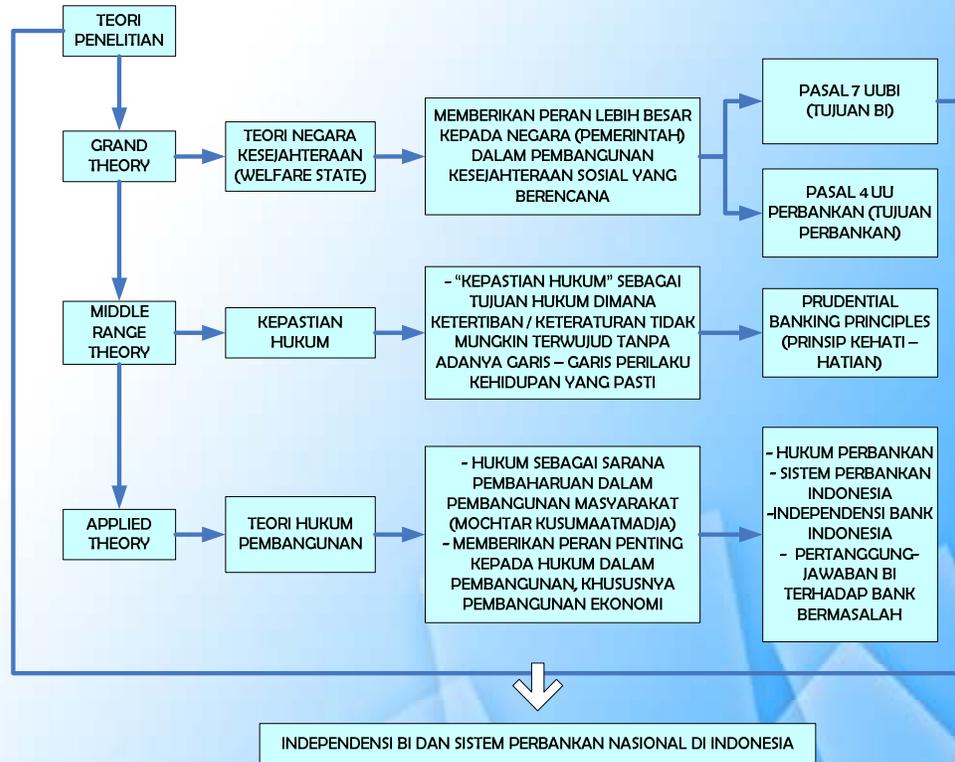
Implementasi ke 6 (enam) pilar API tersebut diharapkan dapat mewujudkan perbankan yang sehat di Indonesia. Tantangan terhadap sistem pengawasan perbankan dan keuangan akan menjadi semakin kompleks dengan terjadinya proses globalisasi, integrasi pasar, perkembangan teknologi dan semakin bervariasinya kebutuhan-kebutuhan akan jasa lembaga keuangan terutama jasa perbankan.

Fungsi pengawasan oleh otoritas pengawas dapat menjadi kurang efektif dan tidak dapat mengimbangi perkembangan-perkembangan yang terjadi.⁹² Hal tersebut disebabkan lambatnya penyesuaian sistem pengawasan dan tertinggalnya berbagai aturan perbankan di Indonesia, termasuk yang terkait dengan *prudential regulations*. Dengan semakin terbukanya kehadiran bank-bank asing di Indonesia, hal tersebut merupakan tantangan liberalisasi ekonomi dunia, sehingga pembenahan terhadap sistem pengawasan, merupakan hal mutlak yang harus dilaksanakan. Bank Indonesia sebagai pembina dan pengawas lembaga perbankan di

⁹² Dian Ediana Rae, *Peran Lembaga Pengawas Jasa Keuangan Pasca 2000*, Pengembangan Perbankan, Edisi November-Desember, Nomor 80, Jakarta, 1999, hlm. 44.

Indonesia, tidak terlepas atas tuntutan masyarakat untuk bersikap profesional dan berintegritas tinggi. Tuntutan akan penegakan integritas dalam lembaga perbankan, terutama penerapan aturan dalam pemberian perlakuan yang sama, baik terhadap pegawai dan pemilik bank, maupun bagi pengawas bank itu sendiri. Berikut ini Kerangka Pemikiran sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan dalam *flowchart* di bawah ini, yakni :

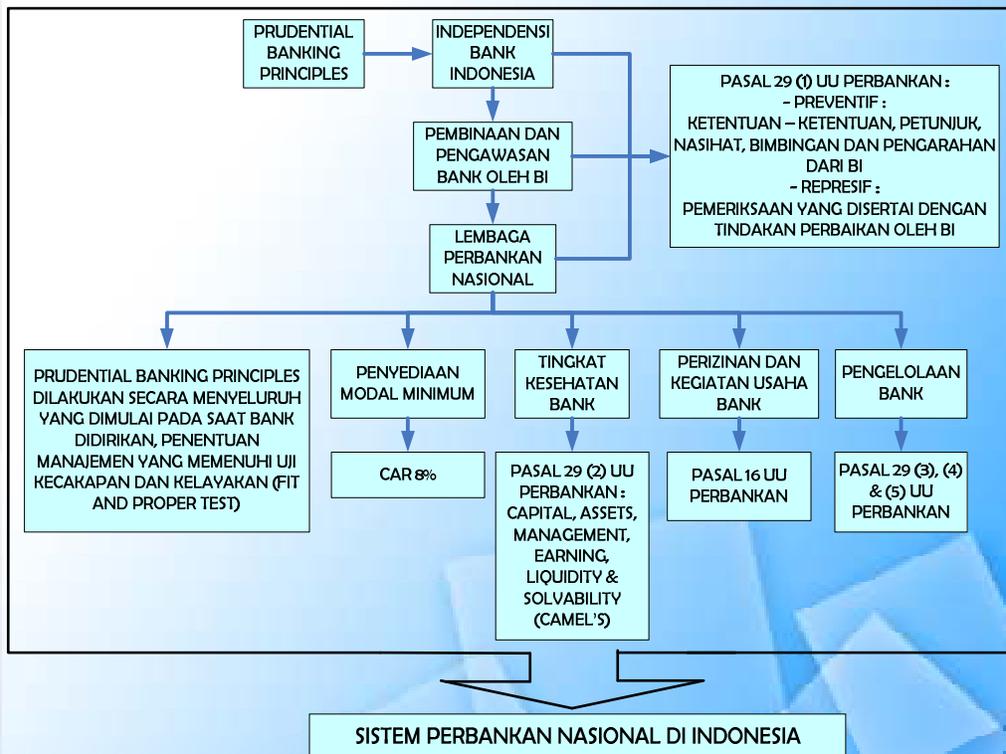
LANDASAN TEORI PENELITIAN DAN PENULISAN



HUBUNGAN HUKUM BI DENGAN LPS DAN PEMERINTAH



PRUDENTIAL BANKING PRINCIPLES LANDAS AN KEGIATAN PERBANKAN



BAB II

TINJAUAN HUKUM SISTEM PERBANKAN INDONESIA

DALAM TUJUAN NEGARA KESEJAHTERAAN

A. Hukum Perbankan Dalam Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

1. Perbankan Dalam Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Pembangunan ekonomi sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara. Namun, pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat.

Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, namun dalam perkembangannya negara-negara maju tersebut pada umumnya seringkali gagal menciptakan pemerataan pendapatan dan menuntaskan permasalahan sosial.⁹⁸ Hal inilah yang menjadi salah satu faktor mengapa negara-negara maju berusaha mengurangi kesenjangan itu dengan menerapkan negara kesejahteraan (*welfare state*). Suatu sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang terencana, melembaga dan berkesinambungan.⁹⁹

Ciri utama dari negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah timbulnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat

⁹⁸ Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 24.

⁹⁹ SF Marbun, dkk, *Op.cit*, hlm.60.

aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).¹⁰⁰

Kegiatan intervensi negara tersebut juga meluas sampai pada pengaturan terhadap berbagai aktivitas masyarakat, baik secara individual maupun badan-badan kolektif (*corporate bodies*) untuk maksud mengubah kondisi hidup dan kehidupan individu dan kelompok penduduk secara relatif cepat.¹⁰¹

Salah satu peran Pemerintah dalam pembangunan kesejahteraan rakyatnya adalah Negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan sistem pemerintahan dimana Negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya. *Welfare state* dijalankan oleh pemerintahan demokratis yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan sosial dan ekonomi dari rakyatnya. Program Pemerintah ditujukan untuk mengurangi misalnya penderitaan masyarakat akibat kemiskinan dan pengangguran. Hal ini yang membedakan dengan *welfare society*, dimana dalam *welfare society* kesejahteraan rakyat berada di tangan masyarakat sendiri, seperti lembaga-lembaga sosial non Pemerintah.¹⁰²

Negara yang menerapkan *welfare state* mempunyai kebijakan publik yang bersifat pelayanan (*service*), bantuan (*charity*), perlindungan (*protection*), atau pencegahan (*prevention*) pada masalah-masalah sosial yang besar. Negara yang menerapkan *welfare state* dapat dilihat dari besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk membiayai kegiatan sosial, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, atau perumahan rakyat.

Negara kesejahteraan berhubungan erat dengan kebijakan sosial, karena suatu Negara yang menerapkan sistem Negara kesejahteraan berarti menerapkan kebijakan sosial. Artinya,

¹⁰⁰ Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 15.

¹⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Ichtiar BaruVan Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 223.

¹⁰² Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial : Sebuah Pengantar*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm.107.

Negara kesejahteraan mengacu pada upaya Pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup rakyatnya. Pada dasarnya, Negara kesejahteraan mengacu pada peran Negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian yang didalamnya mencakup tanggung jawab Negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.¹⁰³

Secara umum, suatu Negara dapat digolongkan sebagai Negara kesejahteraan apabila memiliki empat pilar utama, yaitu *social citizenship*, *full democracy*, *modern industrial relation systems*, serta *rights to education and the expansion of modern mass education systems*. Keempat pilar tersebut dimungkinkan dalam Negara kesejahteraan, karena Negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya. Hak-hak sosial tersebut mendapat jaminan, tidak dapat dilanggar, serta diberikan berdasar basis kewarganegaraan (*citizenship*), dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.¹⁰⁴

Untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat, di dalam negara kesejahteraan, bahwa negara dituntut untuk ikut campur dalam segala aspek kehidupan sosial, sehingga tidak satupun aspek kehidupan masyarakat yang lepas dari campur tangan Pemerintah. Dapat disimpulkan, bahwa hubungan antara negara dan hukum di satu sisi, melahirkan keterikatan negara pada hukum dan pada sisi lain melahirkan keterikatan hukum pada negara. Antara hukum dan ekonomi akan saling berhubungan, dalam suatu keterkaitan. Jalinan tersebut terikat dalam jalinan hubungan yang cukup erat diantaranya sehingga dapat melahirkan suatu proses kemandirian masing-masing. Ekonomi akan berkembang secara otonom dan menjadi faktor dominan dalam kehidupan masyarakat, demikian juga dalam ilmu hukum.¹⁰⁵

¹⁰³ Andersen G - Esping, *Three World of Welfare Capitalism*, Oxford University Press, 1990, hlm.2.

¹⁰⁴ *Ibid*, hlm.21.

¹⁰⁵ Ibrahim R, *Op.cit*, hlm. 2

Gagasan pembatasan dan penegasan fungsi Negara dalam konsep demokrasi konstitusional berkembang juga dalam konsep Negara kesejahteraan, yang menuntut Negara untuk memperluas fungsi dan tanggung jawabnya atas masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat untuk menjamin kesejahteraan bersama dalam masyarakat.

Di Indonesia, pemikiran oleh *the founding father* telah membuat fondasi yang kokoh untuk membangun Negara Kesejahteraan. Pemikiran Soekarno dan Moh. Hatta bahwa Negara memberikan bentuk demokrasi politik dan ekonomi dituangkan dalam UUD 1945 menjadikan Indonesia didesain sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Berdasarkan sejarah penjajahan panjang bangsa Indonesia yang mengakibatkan rakyat menderita, maka dirumuskan cita-cita Negara dalam UUD 1945 dengan membentuk Negara kesejahteraan.

Secara konstitusional, Negara kesejahteraan Indonesia dituangkan dalam alinea ke 4 (empat) Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selanjutnya, Pasal 27 UUD 1945 menyatakan bahwa setiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, dan Pasal 31 UUD 1945 yang menjamin hak tiap warga Negara untuk mendapatkan pendidikan, serta Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemanfaatan atas pengelolaan kekayaan alam dan lingkungan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan Pasal 34 UUD 1945 yang mengamanatkan Negara bertanggungjawab atas fakir miskin dan anak terlantar.

Landasan konstitusional perekonomian nasional diatur dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 merupakan dasar demokrasi ekonomi yang membedakan sistem perekonomian nasional dengan sistem kapitalisme liberal maupun sistem etatisme.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.155.

Dalam sistem kapitalisme liberal dasar perekonomian bukan usaha bersama dan kekeluargaan, namun kebebasan individual untuk berusaha. Sedangkan dalam sistem etatisme, Negara yang mendominasi perekonomian, bukan warga Negara baik sebagai individu maupun bersama-sama dengan warga Negara lainnya. Semakin kuat gelombang liberalisasi ekonomi di satu sisi, dan di sisi lain masih banyaknya penduduk miskin, menunjukkan bahwa perkembangan ekonomi tidak serta merta dapat memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁰⁷

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi Indonesia, baik sebelum ataupun setelah diamandemen, mengamanatkan negara kesejahteraan sebagai cita-cita dari pendiri bangsa yang dituliskan dalam pembukaan ataupun Batang Tubuh UUD 1945. Sistem perekonomian Indonesia dapat dilihat dalam Bab yang memuat perekonomian nasional dan kesejahteraan rakyat yang dicantumkan dalam Bab XIV Pasal 33 dengan judul "Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Rakyat".

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 amandemen ke empat (4) dijelaskan : Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Jika dilihat dari isi Pasal 33 ayat (4) tersebut terdapat unsur efisiensi berkeadilan, sehingga dapat memberikan ruang gerak bagi bekerjanya mekanisme pasar, yang diperlukan dalam suatu perekonomian. Walau pencapaian efisiensi mestinya tidak meninggalkan unsur-unsur keadilan. Pentingnya kemandirian dan keberlanjutan dalam perekonomian dimandatkan dalam Pasal 33 ayat (4) tersebut.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No.001-021-022/PUU-I/2003 dalam putusan pengujian Undang-Undang No.20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD 1945.

¹⁰⁸ Pasal 33 UUD 1945 :

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.

Pelaksanaan fungsi mensejahterakan masyarakat diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan pembangunan seluas-luasnya yang meliputi segala segi kehidupan termasuk kehidupan ekonomi. Dalam pembangunan ekonomi diperlukan pembangunan hukum. Salah satu bentuk Hukum ekonomi dalam kegiatan pembangunan adalah Hukum Perbankan.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dijelaskan dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Perbankan, bahwa : Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Berdasarkan ketentuan tersebut lembaga perbankan mempunyai peranan penting dan strategis yang tidak saja dalam menggerakkan roda perekonomian nasional, tetapi juga diarahkan agar mampu menunjang pelaksanaan pembangunan nasional.¹⁰⁹

Lembaga perbankan yang memegang peranan penting dan strategis merupakan salah satu bukti bahwa lembaga perbankan adalah salah satu pilar utama bagi pembangunan ekonomi dalam menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Oleh karena itu, dalam peranannya tersebut lembaga perbankan nasional dituntut dan berkewajiban untuk mewujudkan tujuan perbankan nasional sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Perbankan, serta sejalan dengan tujuan dari negara kesejahteraan.

Hak-hak warga negara dalam bidang ekonomi juga dilindungi Negara, di antaranya hak warga negara untuk memiliki kesempatan yang sama dalam menjalankan aktivitas ekonomi untuk dapat hidup dengan layak yang dilindungi oleh

-
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
 4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
 5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

¹⁰⁹ Rachmadi Usman, *Loc.cit.*

konstitusi Negara, sehingga dapat mendukung terciptanya kesejahteraan masyarakat. Menurut R. Soebekti, bahwa hukum itu mengabdikan kepada tujuan Negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya dan hukum dalam mengabdikan kepada tujuan Negara tersebut dengan menyelenggarakan keadilan, kepastian dan ketertiban.¹¹⁰

2. Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Bank Bermasalah

Negara Indonesia adalah Negara berdasarkan atas hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan, demikian sebagaimana di tegaskan Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum (*Recht staat*) yang mana tindakan-tindakan pemerintah maupun lembaga- lembaga lain termasuk warga masyarakat harus berdasarkan hukum. Secara umum hukum merupakan ketentuan tata tertib yang berlaku dalam masyarakat, dimana hukum tersebut dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan dan bertujuan mendapatkan keadilan dan kepastian hukum.

Keadilan dapat dijelaskan sebagai suatu keadaan jiwa atau sikap. Keadilan bukanlah sesuatu yang bisa di ubah-ubah melalui logika atau penalaran, melainkan melibatkan seluruh pribadi seseorang.¹¹¹ Roscoe Pound menyatakan bahwa keadilan dikonsepsikan sebagai hasil konkrit yang bisa di berikan kepada masyarakat. Dimana menurut Roscoe Pound, bahwa hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan sekecil-kecilnya, atau dengan kata lain semakin meluas/ banyak pemuasan kebutuhan manusia tersebut, maka akan semakin efektif menghindari pembenturan antara manusia.

¹¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Loc. cit.*.

¹¹¹ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 1993, hlm. 16.

Aristoteles dalam bukunya "*Rhetorica*" mengatakan bahwa tujuan dari hukum adalah menghendaki keadilan semata-mata dan isi dari pada hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil. Menurut teori ini hukum mempunyai tugas suci dan luhur ialah keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang apa yang berhak ia terima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini hukum harus membuat apa yang dinamakan "*Algemeene Regels*" (Peraturan/Ketentuan umum), dimana peraturan/ketentuan umum tersebut diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.¹¹²

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum (peraturan/ketentuan umum) mempunyai sifat yaitu adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya, serta Sifat Undang-Undang yang berlaku bagi siapa saja.¹¹³

Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, yang tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, dan yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap bathin yang buruk, akan tetapi yang di beri sanksi adalah perwujudan dari sikap bathin yang buruk tersebut atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit.

Pada praktiknya apabila kepastian hukum di kaitkan dengan keadilan, maka akan kerap kali tidak sejalan satu sama lain. Hal tersebut di karenakan di suatu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan prinsip-prinsip keadilan dan sebaliknya tidak jarang pula keadilan mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum. Kemudian apabila dalam praktiknya

¹¹² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 28.

¹¹³ R. Soeroso, *Op.cit*, hlm. 29.

terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, maka keadilanlah yang harus diutamakan. Alasannya adalah bahwa keadilan pada umumnya lahir dari hati nurani pemberi keadilan sedangkan kepastian hukum lahir dari sesuatu yang konkrit.

Penegakkan Hukum merupakan elemen yang tidak dapat dipisahkan dan sangat penting dalam menjaga sistem demokrasi yang berkualitas dan juga mendukung iklim berusaha yang baik agar kegiatan ekonomi dapat berjalan dengan pasti, aman dan efisien, dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat. Sasaran reformasi penegakan hukum adalah tercapainya suasana dan kepastian keadilan melalui penegakan hukum (*rule of law*) dan terjaganya ketertiban umum.

Tujuan utama hukum adalah untuk mewujudkan ketertiban (*order*). Tujuan tersebut sejalan dengan fungsi utama hukum, yaitu mengatur. Ketertiban merupakan syarat dasar bagi adanya suatu masyarakat. Kebutuhan akan ketertiban merupakan fakta dan kebutuhan objektif bagi setiap masyarakat manusia.¹¹⁴

Sebagian besar para ahli hukum menyatakan bahwa “kepastian hukum” sebagai tujuan hukum, dimana ketertiban atau keteraturan, tidak mungkin terwujud tanpa adanya garis-garis perilaku kehidupan yang pasti. Keteraturan hanya akan ada jika ada kepastian dan untuk adanya kepastian hukum haruslah dibuat dalam bentuk yang pasti pula (tertulis).¹¹⁵ Kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian yang fleksibel, bukan dalam arti dapat ditafsir secara luas, melainkan bersifat lengkap, konkrit, prediktif dan antisipatif.¹¹⁶ Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian

¹¹⁴ Lili Rasjidi dan IB. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 127.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

hukum, masyarakat akan lebih tertib. Oleh karenanya, maka hukum bertugas menciptakan kepastian hukum yang tujuan akhirnya adalah ketertiban masyarakat.¹¹⁷

Adanya aturan-aturan yang dibuat oleh negara menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu serta pelaksanaan dari aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹¹⁸ Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu :¹¹⁹

- a. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
- b. Adanya keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum tersebut individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Masyarakat tidak hanya ingin melihat keadilan diciptakan dalam masyarakat dan kepentingan-kepentingannya dilayani oleh hukum, melainkan masyarakat juga menginginkan agar terdapat peraturan-peraturan yang memberikan jaminan kepastian dalam hubungan individu satu sama lain. Dengan demikian, hukum dituntut untuk memenuhi berbagai karya dan oleh Gustav Radbruch di dalam hukum tersebut harus mengandung Nilai-nilai dasar. Adapun nilai-nilai dasar tersebut disamping berupa, keadilan dan kegunaan juga terdapat kepastian hukum. Selanjutnya, yang utama bagi kepastian hukum adalah adanya peraturan itu sendiri.¹²⁰

Indonesia sebagai Negara hukum (*Rechtsstaat/the rule of law*), sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (Amandemen ke 4) bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Ide dasar negara hukum Indonesia tidak terlepas dari ide dasar

¹¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Op.cit*, hlm. 141.

¹¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 19.

tentang *'rechtsstaat'* atau Negara Hukum yang dianut oleh Belanda yang meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas, yaitu semua harus bersifat positif, hal tersebut berarti hukum harus dibentuk secara sadar.

Dalam suatu *rechtsstat* yang modern, fungsi peraturan Perundang-undangan bukanlah hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan Undang-Undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Selanjutnya, Peraturan Perundang-undangan adalah salah satu metoda dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Dalam praktik memang demikian yang dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang, karena saat ini kekuasaan pembentuk Undang-Undang adalah terutama memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui hukum yang dibentuknya.¹²¹

Dunia perbankan memiliki hubungan yang sangat erat dengan maju mundurnya perekonomian suatu negara. Jika sistem perbankan suatu negara sehat, maka akan dapat menunjang pembangunan ekonomi. Sebaliknya, apabila sistem perbankan suatu negara tidak sehat akan berdampak tidak baik bagi pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, terwujudnya suatu sistem perbankan yang sehat perlu terus dilakukan secara berkesinambungan.

Lembaga yang bertanggungjawab dalam mewujudkan sistem perbankan nasional yang sehat adalah Bank Sentral.¹²² Kewenangan Bank Sentral dalam melakukan pembinaan dan pengawasan bank adalah sebagai alat atau sarana untuk mewujudkan sistem perbankan yang sehat, yang menjamin dan memastikan dilaksanakannya segala bentuk Peraturan

¹²¹ Endang Sutrisno, *Bunga Rampai : Hukum Dan Globalisasi*, Genta Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 104-105.

¹²² Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, *Op.cit*, hlm. 164

perundang-undangan yang terkait dalam penyelenggaraan usaha bank oleh lembaga perbankan yang bersangkutan.

Dalam upaya meningkatkan pemberdayaan perbankan nasional khususnya di dalam pelaksanaan perekonomian Indonesia, Bank Indonesia dapat bersikap lebih tegas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap semua lembaga perbankan di Indonesia tanpa adanya campur tangan dari pihak lain. Di samping itu, Bank Indonesia dapat lebih independen dan tegas untuk melaksanakan penegakan hukum (*law enforcement*) yang juga diikuti dengan penerapan sanksi-sanksi berkaitan dengan pembinaan perbankan di Indonesia.

Bank Indonesia sebagai lembaga yang independen mempunyai otonomi penuh dalam merumuskan dan melaksanakan setiap tugas dan wewenangnya sebagaimana yang ditegaskan dalam Undang-Undang tentang Bank Indonesia. Fungsi pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap lembaga perbankan nasional di Indonesia dimaksudkan untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat dengan memelihara kepentingan masyarakat dan menjaga agar perbankan dapat tumbuh secara wajar dan dapat bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Pengawasan dan penegakkan hukum (*Law Enforcement*) merupakan dua komponen yang tak terpisahkan dalam suatu sistem *rule of law*. Tidak akan ada *law enforcement* kalau tidak ada sistem pengawasan dan tidak akan ada *rule of law* kalau tidak ada *law enforcement* yang memadai. Jika hal ini di analogkan dengan sistem perbankan, maka pengawasan dan *law enforcement* dapat berperan dalam mengoptimalkan fungsi perbankan agar tercipta sistem perbankan yang sehat, baik sistem perbankan secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Kebijakan perbankan yang komprehensif, transparan dan mengandung kepastian hukum antara lain berkaitan dengan pengaturan kepemilikan, kepengurusan, pembukaan kantor bank dan perluasan jaringan, perubahan kegiatan usaha Bank dan Badan Hukum bank, serta pencabutan izin usaha atas permintaan sendiri. Sesuai dengan Perundang-undangan yang berlaku, Bank Indonesia mempunyai tugas dan wewenang untuk menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank, melaksanakan pengawasan Bank dan mengenakan sanksi terhadap Bank yang tidak mematuhi peraturan perbankan yang berlaku.

Demikian pula di bidang Hukum Perdata dalam membangun sistem hukum perbankan nasional yang bertujuan untuk mengatur agar kegiatan usaha bank selaku lembaga intermediasi dapat dilakukan secara berhati-hati (*prudent*), aman, dan sehat, dipengaruhi oleh filosofi usaha bank sebagai *intermediary institution* (lembaga intermediasi) dan dianutnya doktrin dalam penyelenggaraan usaha perbankan yang sehat seperti *prudent banking* dan *good corporate governance*.

Dalam rangka pelaksanaan kegiatan usaha bank secara *prudent* atau hati-hati, serta untuk memberikan kepatian hukum, maka otoritas perbankan harus menerbitkan peraturan terkait dengan kehati-hatian dalam pengelolaan bank dan mewajibkan bank untuk memenuhi peraturan *prudential banking*, terkait dengan ratio-ratio pengukuran tingkat likuiditas bank, seperti *Capital Adequacy Ratio (CAR)*, Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), Kualitas Aktiva Produktif (KAP), dan Posisi Devisa Netto (PDN).¹²³

¹²³ *CAR* adalah Modal dibagi dengan ATMR, atau rasio kecukupan modal bank yang merupakan pembagian jumlah modal dengan aktiva tertimbang menurut risiko.

ATMR (Aktiva Tertimbang Menurut Risiko) terdiri dari : Aktiva neraca yang diberikan bobot sesuai kadar risiko kredit yang melekat, dan beberapa pos dalam *off balance sheet* yang diberikan bobot sesuai dengan kadar risiko kredit yang melekat.

BMPK adalah : Prosentase maksimum penyediaan dana yang diperkenankan terhadap modal Bank (lihat Pasal 1 angka (2) Peraturan Bank Indonesia No.7/3/PBI/2005 tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit Bank Umum).

Aktiva Produktif adalah : Penanaman dana bank baik dalam Rupiah maupun valuta asing dalam bentuk kredit, surat berharga, penempatan dana antar bank, penyertaan, termasuk komitmen dan kontijensi pada transaksi rekening administratif.

Krisis moneter Tahun 1997 - 1998 dijadikan pembelajaran mengenai arti pentingnya suatu perangkat hukum yang mampu berfungsi sebagai landasan hukum untuk mengupayakan penyelamatan bank bermasalah dan sebagai perangkat hukum yang mampu memberikan kepastian kepada para nasabah serta meminimalkan kemungkinan terjadinya *rush* (serbuan) terhadap individual bank serta sekaligus berfungsi sebagai jaring pengaman bagi nasabah penyimpan dana apabila suatu bank dinyatakan bermasalah dan pada akhirnya tidak dapat diselamatkan lagi sehingga dinyatakan sebagai Bank gagal dan dicabut izin usahanya.

Gejolak dalam lembaga keuangan khususnya bank, merupakan salah satu sumber instabilitas. Oleh karena itu, krisis perbankan harus dicegah atau ditangani untuk menghindari gangguan terhadap sistem pembayaran dan arus kelancaran penyaluran kredit dalam kegiatan perekonomian. Terkait dengan hal tersebut di atas, maka upaya membangun sistem keuangan yang stabil memerlukan perangkat aturan hukum (*legal framework*) yang mampu menjadi landasan bagi penyelenggaraan fungsi bank sentral secara utuh khususnya di Indonesia.

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa dalam upaya melakukan perkembangan pembangunan hukum ekonomi nasional, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan hukum perbankan, maka pembenahan perangkat hukum dalam sektor perbankan di Indonesia sangat diperlukan untuk memberikan landasan bagi terselenggaranya pembangunan hukum secara keseluruhan. Perangkat hukum sistem

PDN adalah : Angka yang merupakan penjumlahan dari nilai absolut untuk jumlah dari selisih bersih aktiva dan pasiva dalam neraca untuk setiap valuta asing dengan selisih bersih tagihan dan kewajiban baik yang merupakan komitmen maupun kontijensi dalam rekening administratif untuk setiap valuta asing dinyatakan dalam Rupiah. (Dikutip dari Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia*, hlm. 30, Jakarta, 2010)

perbankan yang ada akan sangat berperan sebagai landasan dalam pelaksanaan kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan hukum perbankan dan hukum ekonomi secara keseluruhan serta memberikan kepastian hukum bagi para pengguna jasa perbankan di Indonesia.

3. Pembangunan Hukum Dalam Sistem Perbankan

Pembangunan yang dilaksanakan Indonesia merupakan pembangunan yang menyeluruh dalam semua sektor. Untuk itu diharapkan semua lapisan masyarakat ikut berperan serta dalam pembangunan. Demikian pula pembangunan dalam bidang ekonomi diharapkan dapat menunjang pembangunan pada sektor-sektor lain dan untuk tertibnya pelaksanaan pembangunan yang tertib dan berkeadilan, maka penunjang utamanya adalah pembangunan dalam bidang hukum yang mengabdikan kepada kepentingan hukum nasional.

Menurut Sunaryati Hartono, pembangunan hukum dilakukan dengan terus menerus dan merupakan proses yang tidak pernah selesai (*never ending process*), karena setiap kemajuan akan menuntut perubahan-perubahan yang lebih maju dalam masyarakat yang terus berubah-ubah. Makna dari pembangunan hukum tersebut, meliputi :¹²⁴

- a. Menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik);
- b. Mengubah agar menjadi lebih baik dan modern;
- c. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada, atau
- d. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa di Indonesia dengan pembaharuan masyarakat melalui jalur hukum, berarti dilakukan pembaharuan hukum terutama melalui perundang-undangan. Hal tersebut berarti proses pembentukan Undang-Undang harus dapat menampung semua hal yang erat hubungannya (relevan)

¹²⁴ CFG. Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1988, hlm. 8.

dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dengan Undang-Undang tersebut, apabila perundang-undangan tersebut diharapkan merupakan suatu pengaturan hukum yang efektif.¹²⁵ Selanjutnya dijelaskan bahwa pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tapi harus pula mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum tersebut dalam kenyataan.¹²⁶

Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat.¹²⁷ Hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi ini diperlukan dalam masyarakat, karena terdapat hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi, dan diamankan. Dalam masyarakat yang sedang membangun, fungsi hukum harus dapat juga membantu proses perubahan masyarakat, sehingga hukum mempunyai peranan dalam proses pembaruan masyarakat.

Latar belakang konsepsi hukum sebagai alat atau sarana pembaruan disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, adanya tanggapan bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan dalam masyarakat. Kedua, telah terjadi perubahan pemikiran tentang hukum dalam beberapa dasawarsa terakhir. Hukum bukan hanya kaidah tetapi juga merupakan gejala.

Peranan hukum dalam pembangunan untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur atau hukum sebagai alat pembaruan masyarakat.¹²⁸ Perubahan yang teratur dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi dari keduanya. Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum lebih baik daripada

¹²⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, 1976, hlm. 14.

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 15.

¹²⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Op.cit.*, hlm.13.

¹²⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Op.cit.*, hlm.19 - 20.

perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata, karena baik perubahan maupun ketertiban merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.

Teori Hukum Pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja, pada dasarnya memperkenalkan konsep hukum baru dengan menyatakan bahwa hukum dapat digunakan sebagai sarana pembaruan masyarakat. Pengertian hukum menurut teori ini tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tapi harus pula mencakup lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan.

Pemikiran hukum sebagai sarana pembaharuan adalah adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembaruan atau pembangunan itu merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang mutlak perlu, dan hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan, dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Disesuaikan pada situasi dan kondisi di Indonesia, konsepsi *law as a tool of social engineering* oleh Mochtar Kusumaatmadja dikembangkan menjadi konsepsi hukum sebagai "sarana" pembaharuan masyarakat Indonesia yang lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya daripada di Amerika Serikat tempat kelahirannya. Hal tersebut dikarenakan beberapa hal, yaitu:¹²⁹

- a. Lebih menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia, walaupun yurisprudensi juga memegang peranan, berlainan dengan keadaan di Amerika Serikat dimana teori Pound ditujukan terutama pada peranan pembaruan daripada keputusan-keputusan pengadilan, khususnya keputusan *Supreme Court* sebagai mahkamah tertinggi.

¹²⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Op.cit.*, hlm.83-84.

- b. Sikap yang menunjukkan kepekaan terhadap kenyataan masyarakat menolak aplikasi *mechanistic* dari konsepsi *law as a tool of social engineering*. Aplikasi mekanistik demikian yang digambarkan dengan kata *tool* akan mengakibatkan hasil yang tidak banyak berbeda dari penerapan *legisme* yang dalam sejarah Hukum Indonesia (Hindia Belanda) telah ditentang dengan keras. Dalam pengembangannya di Indonesia, konsepsi (teoretis) hukum sebagai alat atau sarana pembangunan ini dipengaruhi pula oleh pendekatan-pendekatan filsafat budaya dari Northrop dan pendekatan *policy oriented* dari Laswell dan Mc. Dougal.¹³⁰ Sifat mekanistik nampak dengan digunakannya istilah "tool" oleh Roscoe Pound. Itulah sebabnya mengapa Mochtar Kusumaatmadja cenderung menggunakan istilah "sarana" daripada alat.¹³¹
- c. Apabila dalam pengertian hukum termasuk pula hukum internasional kita di Indonesia sebenarnya sudah menjalankan asas hukum sebagai alat pembaruan jauh sebelum konsepsi ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijaksanaan hukum. Dengan demikian, perumusan resmi itu sesungguhnya merupakan perumusan pengalaman masyarakat dan bangsa Indonesia menurut sejarah. Perombakan hukum di bidang pertambangan (termasuk minyak dan gas bumi); tindakan-tindakan di bidang hukum laut, nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda dan tindakan lain di bidang hukum sejak Tahun 1958 yang bertujuan mengadakan perubahan-perubahan mendasar merupakan perwujudan dari aspirasi bangsa Indonesia yang dituangkan dalam bentuk hukum dan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, walaupun secara teoritis konsepsi hukum yang melandasi kebijaksanaan hukum dan perundang-undangan dapat diterangkan menurut peristilahan teori masa kini yang berkembang di Eropa dan Amerika Serikat, namun hakikatnya konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan lahir dari masyarakat Indonesia sendiri berdasarkan kebutuhan yang mendesak dan dipengaruhi faktor-faktor yang berakar dalam sejarah masyarakat dan bangsa Indonesia.

Pembangunan bidang hukum harus dapat dan mampu mengikuti perkembangan masyarakat yang sedang berkembang ke arah modernisasi. Pembangunan hukum juga harus mampu menampung semua kebutuhan pengaturan kehidupan masyarakat berdasarkan tingkat kemajuan masyarakat dalam semua bidang. Bagi Indonesia sendiri, hukum berperan sebagai

¹³⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat Op.cit.*, hlm.9.

¹³¹ Lili Rasjidi dan Thania Rasjidi, *PengantarOp.cit.*, hlm.73.

sarana pembangunan, yaitu hukum harus mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan serta tahapan pembangunan disegala bidang, sehingga dapat diciptakan ketertiban dan kepastian hukum untuk menjamin serta memperlancar pelaksanaan pembangunan.¹³²

Lebih lanjut, Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa penggunaan hukum sebagai sarana pembaharuan, akan lebih terasa daya kerjanya dalam bidang-bidang hukum yang sifatnya netral.¹³³ Bidang hukum yang sifatnya netral akan dengan mudah untuk mengadaptasi hukum asing dan mengikuti perkembangan yang terjadi di Negara lain, asalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang, ketertiban dan kepatutan.

Salah satu bidang hukum yang bersifat netral adalah Hukum Perbankan yang merupakan bagian dari Hukum Ekonomi, sehingga hukum sebagai sarana pembaharuan akan berperan besar dalam Hukum Perbankan. Pelaksanaan pembangunan hukum nasional dibutuhkan kesamaan pemahaman terhadap tujuan yang ingin dicapai, sehingga pembangunan hukum yang dilakukan oleh berbagai pihak dapat bersinergi mencapai tujuan yang disepakati secara nasional.¹³⁴

Beberapa masalah dalam penerapan Teori Hukum Pembangunan, dalam pembaharuan hukum melalui perundang-undangan, adalah kesulitan untuk secara rasional dan pasti menetapkan prioritas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan untuk menyusun hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan kesadaran hukum masyarakat.

Fungsi hukum dalam pembangunan nasional, untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban digambarkan dengan ungkapan sebagai "sarana pembaharuan masyarakat" atau "sarana pembangunan" mempunyai pokok-pokok pikiran: (1) adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan suatu yang diinginkan

¹³² Komar Kantaatmadja, *Peran Dan Fungsi Profesi Hukum Dalam Undang-Undang Perpajakan, Makalah, Juli 1985.*

¹³³ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat Op.cit.*, hlm.16. Lihat pula Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-KonsepOp.cit.*, hlm.38-39.

¹³⁴ Ady Kusnadi, *Penelitian Hukum Sebagai Sarana Pembangunan Hukum Bisnis Dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional, (Pembangunan Hukum Bisnis Dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional)*, FH-UNPAD, Bandung, 2008, hlm.189.

atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; (2) hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan¹³⁵ dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.

Pembangunan hukum tidak identik dan tidak boleh diidentikkan dengan pembangunan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan menurut istilah yang lazim digunakan di Indonesia. Membentuk Undang-Undang sebanyak-banyaknya, tidaklah berarti sama dengan membentuk hukum. Pembentukan Undang-Undang hanya bermakna pembentukan norma hukum. Padahal tatanan sosial, ekonomi budaya, dan politik bukanlah tatanan normatif semata, karena itu diperlukan ruh tertentu agar tatanan tersebut memiliki kapasitas. Norma hukum hanya merupakan salah satu bagian dari kehidupan hukum.

Meminjam konsep Lawrence Friedman,¹³⁶ norma hukum adalah aspek substansial hukum. Di samping substansi hukum terdapat struktur dan kultur hukum. Struktur merujuk pada lembaga pembentukan dan pelaksana hukum (penegak hukum) dan kultur hukum merujuk pada nilai, orientasi, dan harapan atau mimpi-mimpi orang tentang hukum. Aparatur dan model hukumlah yang harus dijadikan fokus pembangunan hukum. Artinya pembentukan, tata kelola, tata nilai, orientasi, dan mimpi-mimpi orang tentang hukum harus menjadi prioritas utama.

Walaupun norma-norma hukum yang terdapat dalam setiap Undang-Undang secara positif dianggap merupakan panduan nilai dan orientasi dari setiap orang, namun secara empiris selalu saja terlihat cacat celahnya. Perilaku orang tidak selalu sejalan dengan norma-norma yang ada dalam Undang-Undang. Penyebabnya sangat beragam, diantaranya adalah norma tersebut tidak sejalan dengan orientasi dan mimpi mereka. Itu sebabnya sebagian ahli

¹³⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat Op.cit.*, hlm.13.

¹³⁶ Margarito Kamis, "Arah Pemikiran Pembangunan Hukum Pasca Perubahan UUD 1945", 28 Maret 2007, hlm.5, melalui http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=234&Itemid=76 (12/12/2009)

hukum¹³⁷ mengatakan bahwa kehidupan hukum lebih merupakan sebuah mitos, bahkan kepastian dan kemanfaatan hukum hanyalah mitos yang indah.

Pemahaman mengenai fungsi hukum dalam masyarakat sangat diperlukan, karena sebagian masyarakat menganggap hukum dan penggunaannya tidak dapat dipercaya, sementara sebagian masyarakat lain masih mendengungkan “*the rule of law*” dengan harapan segala sesuatu akan beres kembali dan tercapai masyarakat yang damai. Fungsi hukum dalam masyarakat dapat dijawab melalui tujuan hukum.

Tujuan pokok dari hukum adalah ketertiban. Kebutuhan akan ketertiban merupakan syarat pokok bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Ketertiban merupakan suatu fakta obyektif yang berlaku bagi seluruh masyarakat manusia dalam segala bentuk. Hal tersebut, mengingatkan manusia selalu hidup di masyarakat dan hukum merupakan pengertian yang tidak dapat dipisahkan, sehingga pemeo Romawi “*ubi societas ibi ius*” sangat tepat untuk menggambarkan hal ini.

Tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan, sehingga harus diusahakan terwujudnya kepastian dalam masyarakat, yang pada akhirnya akan tercapai suatu masyarakat yang berkehidupan teratur. Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan oleh hukum, manusia tak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal di dalam masyarakat tempat masyarakat tersebut hidup.¹³⁸

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.¹³⁹ Dalam suatu masyarakat dalam masa transisi, perubahan terjadi pada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Pembangunan nasional yang terpenting bukanlah pembangunan secara fisik, tetapi perubahan yang sedang terjadi pada anggota masyarakat

¹³⁷ *Ibid.*, hlm.5.

¹³⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Op.cit.*, hlm. 2 - 3.

¹³⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Op.cit.*, hlm. 8

dan nilai-nilai yang mereka anut. Sehingga, hakikat dari pembangunan nasional adalah masalah pembaruan cara berpikir dan sikap hidup. Selanjutnya harus dipilih nilai-nilai yang akan diadopsi oleh hukum di Indonesia. Perkembangan dan pembaharuan suatu negara dipelopori oleh Pemerintah, maka hukum memegang peranan dalam proses pembaharuan ini, karena segala tindakan Pemerintah akan berwujud pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hukum merupakan alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif, artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, karena ada hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Disamping itu, dalam masyarakat transisi, hukum berfungsi juga untuk membantu proses perubahan masyarakat

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana Teori Hukum Pembangunan, bahwa hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, maka penyusunan Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagai produk hukum yang disepakati Pemerintah bersama DPR, dilakukan karena adanya kondisi yang mengharuskan adanya pembaharuan hukum dalam instrumen Hukum Perbankan yang memberikan kedudukan independen kepada Bank Indonesia, dengan pertimbangan penerbitan Undang-Undang tersebut adalah untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

B. Sistem Perbankan Indonesia.

Sejalan dengan perkembangan perekonomian dunia, lembaga keuangan yang paling pesat berkembang dalam kurun waktu lebih kurang 25 (duapuluh lima) tahun terakhir di Indonesia adalah lembaga perbankan. Lembaga perbankan tersebut kegiatannya senantiasa menjalani proses penyesuaian ke arah yang lebih progresif sesuai dengan perkembangan

perekonomian negara dan transaksi dunia usaha. Oleh karena itu lembaga perbankan memiliki peran yang amat besar dalam pencapaian keberhasilan pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan khususnya dalam bidang ekonomi di Indonesia.

Tindak lanjut kebijaksanaan pemerintah di bidang perbankan, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (untuk selanjutnya disingkat dengan UU No. 7/1992) (Lembaran Negara Nomor 31 Tahun 1992, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) yang mulai berlaku pada Tanggal 25 Maret 1992 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 (untuk selanjutnya disingkat dengan UU No.14/1967). Selanjutnya UU No.7/1992 tersebut diperbaiki, yaitu sebagian pasal-pasalnya diubah dan ditambah oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (untuk selanjutnya disebut dengan UU Perbankan) (Lembaran Negara Nomor 182 Tahun 1998) yang diundangkan pada Tanggal 10 November 1998. Namun demikian sebagai dasar hukum kegiatan perbankan yang terus berkembang, peraturan tersebut masih perlu disempurnakan. Kehadiran Undang-Undang Perbankan, diharapkan dapat mendukung kegiatan perbankan yang semakin kompleks dalam mengembangkan produk-produknya serta menjalankan perekonomian negara.

Semakin berkembangnya tuntutan agar bank sentral di Indonesia lebih mampu untuk menetapkan kebijakan moneter yang berfungsi secara efektif dalam upaya menciptakan bank sentral yang independen, serta sebagai salah satu agenda penting dalam rangka mengatasi krisis perekonomian, sejalan dengan itu kemudian dilakukan perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 (selanjutnya disingkat dengan UU No.13/1968) tentang Bank Sentral menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 (UU No.23/1999) tentang Bank

Indonesia,¹⁴⁰ dan kemudian sebagian pasal-pasalnya diubah dan ditambah dengan dikeluarkannya kembali Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 (UU No. 3/2004) dan terakhir diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 (untuk selanjutnya disebut dengan UU BI), semakin mempertegas kedudukan BI sebagai bank sentral yang independen dan mempunyai landasan hukum yang kuat dalam menjalankan fungsinya sebagai Bank Sentral di Indonesia.

1. Pengertian Bank dan Hukum Perbankan.

Beberapa pengertian tentang bank yang perlu dikemukakan antara lain adalah :

- a) Menurut “*Dictionary of Banking and Financial Services (Jerry Rosenberg)*”, Bank adalah : suatu lembaga yang mempunyai fungsi pokok antara lain (a) menerima simpanan giro, deposito dan membayar atas dasar dokumen yang ditarik pada orang/lembaga tertentu dan (b) mendiskonto surat berharga, memberi pinjaman dan menanamkan dana dalam bentuk surat berharga.¹⁴¹
- b) Menurut G.M. Verryn Stuart, Bank adalah : suatu badan yang bertujuan untuk memuaskan kebutuhan kredit baik dengan alat-alat pembayarannya sendiri atau uang yang diperolehnya dari orang lain, maupun dengan jalan memperredarkan alat-alat penukar baru berupa uang giral.¹⁴²
- c) Menurut O.P. Simorangkir, Bank merupakan salah satu badan usaha lembaga keuangan yang bertujuan memberikan kredit dan jasa-jasa. Adapun pemberian kredit itu dilakukan baik dengan modal sendiri atau dengan dana-dana yang dipercayakan oleh pihak ketiga maupun dengan jalan memperredarkan alat-alat pembayaran berupa uang giral.
- d) Menurut ketentuan Pasal 1 angka (2) UU No.10 Tahun 1998, Bank adalah : 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.

¹⁴⁰ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang diundangkan pada Tanggal 17 Mei 1999, dan kemudian diubah dan diperbaiki kembali dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia yang diundangkan Tanggal 15 Januari 2004 dan terakhir diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009.

¹⁴¹ Bambang Sunggono, *Loc.cit.*

¹⁴² Bambang Sunggono, *Op.cit.*, hlm. 9-11.

Berpijak pada pengertian-pengertian tersebut di atas, hukum perbankan pada dasarnya merupakan serangkaian kaidah-kaidah (hukum) yang mengatur tentang badan usaha dan kegiatan usaha perbankan. Adapun kaidah yang dimaksud dalam konteks ini adalah baik yang terdapat dalam hukum positif atau peraturan perundang-undangan, maupun yang terdapat dalam praktik perbankan. Demikian pula dengan suatu badan usaha yang bernama Bank, pada dasarnya merupakan suatu subjek hukum yang di dalamnya melekat hak-hak dan kewajiban pihak-pihak yang terkait dengan bank tersebut.

Kaidah-kaidah hukum perbankan tersebut sangat diperlukan dalam upaya untuk menciptakan dunia perbankan yang sehat, dan meningkatkan kembali kepercayaan masyarakat yang sejak pertengahan Tahun 1997 lalu semakin menurun berkaitan dengan banyaknya bank-bank bermasalah di Indonesia dan mengakibatkan adanya tindakan likuidasi, kemudian dibekukannya kegiatan usaha/operasional dari bank-bank bermasalah, serta diambilalihnya kepemilikan beberapa bank oleh pemerintah.

Suatu kenyataan di berbagai negara bahwa lembaga perbankan merupakan suatu kegiatan usaha yang paling banyak diatur oleh pemerintah, dibandingkan dengan cabang-cabang kegiatan usaha lainnya, karena kegiatan usaha perbankan lebih banyak tergantung kepada masyarakat yang memerlukan kepastian keamanan dana yang dipercayakan masyarakat kepada bank. Di samping itu, penyaluran dana perbankan, antara lain, dalam bentuk pemberian kredit dan pembelian surat-surat berharga, merupakan suatu kegiatan usaha yang berisiko tinggi. Oleh karena itu apabila kegiatan usaha tersebut tidak dikelola secara baik dan benar, maka dapat mengganggu kelangsungan usaha bank itu sendiri, yang pada akhirnya dapat berpengaruh pada kestabilan moneter dan kegiatan perekonomian di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian hukum perbankan adalah serangkaian ketentuan hukum positif yang mengatur segala sesuatu yang

menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses pelaksanaan kegiatan usahanya. Dengan demikian unsur-unsur yang terkandung di dalam hukum perbankan adalah :¹⁴³

1. Serangkaian ketentuan hukum positif (perbankan). Adanya ketentuan hukum perbankan dengan dikeluarkannya berbagai Peraturan Perundang-undangan, baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Bank Indonesia, dan Surat Edaran Bank Indonesia serta peraturan pelaksana lainnya. Semua Peraturan Perundang-undangan dibidang perbankan tersebut terangkai sebagai suatu sistem dengan diikat oleh asas hukum tertentu.
2. Hukum positif (perbankan) tersebut bersumberkan pada ketentuan yang tertulis dan tidak tertulis.
3. Ketentuan hukum perbankan tersebut mengatur tentang ketatalaksanaan kelembagaan bank.
4. Ketentuan hukum perbankan tersebut juga mengatur aspek-aspek kegiatan usaha lembaga perbankan.

Sifat Hukum Perbankan Indonesia merupakan hukum yang memaksa, artinya bank dalam menjalankan usahanya harus tunduk dan patuh terhadap rambu-rambu yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang. Apabila rambu-rambu perbankan tersebut dilanggar, maka Bank Indonesia berwenang menindak bank yang bersangkutan dengan menjatuhkan sanksi administratif, seperti mencabut izin usahanya.

Selanjutnya asas hukum merupakan dasar atau *Ratio Legis* bagi dibentuknya suatu norma hukum, demikian pula sebaliknya norma hukum harus dapat dikembalikan kepada asas hukumnya. Asas hukum adalah dasar normatif pembentuk hukum, tanpa asas hukum positif tidak memiliki makna dan kehilangan watak normatif, dan untuk menjadi aturan suatu asas memerlukan bentuk yuridis.¹⁴⁴ Scholten menyebutkan bahwa asas hukum adalah pikiran

¹⁴³ Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 3.

¹⁴⁴ Djuhaendah Hasan, *Asas-Asas Dan Norma Hukum Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Makalah, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 10.

dasar yang ada di belakang tiap sistem hukum yang telah mendapat bentuk sebagai peraturan perundangan dan putusan pengadilan.

Menurut Djuhaendah Hasan, bahwa asas hukum memiliki sifat abstrak, asas hukum bukan norma yang konkrit melainkan merupakan latar belakang peraturan yang konkrit. Dengan demikian, asas hukum sifatnya abstrak dan merupakan jiwa norma hukum bahkan ada yang menyebutnya sebagai ruh dari norma hukum yang sifatnya konkrit. Oleh karena itu asas hukum sifatnya abadi dan tidak akan mati, sedangkan norma hukum atau Undang-Undang dan Peraturan Perundangan sebagai peraturan yang konkrit dapat mati dan tidak berlaku lagi akan tetapi asas yang terkandung di dalamnya akan tetap hidup di luar norma hukum.¹⁴⁵ Adapun ciri-ciri asas hukum adalah :

- a. Asas hukum adalah fundamen dari sistem hukum, merupakan pikiran dasar dari sistem hukum;
- b. Asas hukum bersifat lebih umum dari pada ketentuan Undang-Undang, ataupun keputusan hukum;
- c. Asas hukum berada sebagai dasar dari sistem hukum; dan
- d. Asas hukum bersifat abstrak.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa jangan sampai lahir norma hukum yang bertentangan dengan asas hukumnya sendiri. Norma hukum tidak lain adalah : Perwujudan dari asas hukumnya. Asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Hal tersebut berarti bahwa : Peraturan-peraturan hukum pada akhirnya dapat dikembalikan kepada asas-asas hukum tersebut. Asas hukum tersebut tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 11

Untuk terciptanya Sistem Perbankan yang sehat, kegiatan operasional lembaga perbankan juga perlu dilandasi dengan beberapa asas hukum (khusus), yaitu : ¹⁴⁶

a. Asas Demokrasi Ekonomi.

Asas ini ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Perbankan yang menyatakan : Bahwa Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan Demokrasi Ekonomi dengan menggunakan Prinsip Kehati-hatian. Hal tersebut berarti bahwa : Fungsi dan Usaha Perbankan diarahkan untuk melaksanakan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Demokrasi ekonomi yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Dalam Demokrasi Ekonomi yg berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 tersebut harus dihindarkan hal-hal sebagai berikut :

- a. *Sistem Free Fight Liberalism*, yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktur ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam Perekonomian Dunia.
- b. *Sistem Etatisme*, dalam arti bahwa : Negara beserta Aparatur Negara bersifat dominan, mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor Negara.
- c. Persaingan Tidak Sehat serta Pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

b. Asas Kepercayaan (*Fiduciary Principle*).

Asas Kepercayaan adalah : Suatu asas yang menyatakan bahwa usaha bank dilandasi oleh hubungan kepercayaan antara bank dan nasabahnya. Bank terutama bekerja dengan dana dari masyarakat yang disimpan padanya atas dasar kepercayaan, sehingga setiap bank perlu terus menjaga kesehatannya dengan tetap memelihara dan mempertahankan kepercayaan masyarakat padanya. Kemauan masyarakat untuk menyimpan sebagian

¹⁴⁶ Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 14 -19

uangnya di bank, semata-mata dilandasi oleh kepercayaan bahwa uangnya akan dapat diperolehnya kembali pada waktu yang diinginkan atau sesuai dengan yang diperjanjikan dan disertai dengan imbalan.

Apabila kepercayaan nasabah penyimpan dana terhadap suatu bank telah berkurang, tidak tertutup kemungkinan akan terjadi *rush* terhadap dana yang disimpannya. Berbagai faktor dapat menyebabkan ketidakpercayaan nasabah terhadap suatu bank. Menurut Undang-Undang Perbankan hubungan antara bank dan nasabah penyimpan dana bukan sekedar hubungan kontraktual biasa (hubungan pinjam-meminjam) antara debitur dan kreditur yang diliputi oleh asas-asas umum dari hukum perjanjian, tetapi juga hubungan kepercayaan diliputi oleh asas kepercayaan.

Hubungan antara bank dan nasabah debitur juga bersifat sebagai Hubungan Kepercayaan yang membebankan kewajiban-kewajiban kepercayaan (*Fiduciary Obligations*) kepada bank terhadap nasabahnya. Dari pengertian kredit (*credere = percaya*), hubungan antara bank dan nasabah debitur bukan sekedar hubungan kontraktual belaka, melainkan juga hubungan kepercayaan. Bank hanya bersedia memberikan kredit kepada nasabah debitur atas dasar kepercayaan bahwa nasabah debitur mampu dan mau membayar kembali kreditnya tersebut. Demikian pula, hubungan antara bank dan nasabah debitur yaitu : Hubungan Perjanjian Kredit bukanlah sekedar hubungan kontraktual biasa antara kreditur dan debitur, melainkan juga hubungan kepercayaan.

c. Asas Kerahasiaan (*Confidential Principle*).

Asas Kerahasiaan (*Confidential Principle*) adalah : Asas yang mengharuskan atau mewajibkan bank merahasiakan segala sesuatu yang berhubungan dengan keuangan dan lain-lain dari nasabah bank yang menurut kelaziman dunia perbankan (wajib) dirahasiakan. Kerahasiaan tersebut adalah : Untuk kepentingan bank sendiri karena bank

memerlukan kepercayaan masyarakat yang menyimpan uangnya di bank. Masyarakat hanya akan mempercayakan uangnya pada bank atau memanfaatkan jasa bank apabila bank menjamin bahwa tidak akan ada penyalahgunaan pengetahuan bank tentang simpanannya. Dengan demikian bank harus memegang teguh rahasia bank.

Pasal 40 Undang-Undang Perbankan pada saat ini membatasi rahasia bank hanya tentang keadaan keuangan nasabah bank penyimpan dana saja (nasabah kreditur). Pasal 40 tersebut menyatakan bahwa : Bank wajib merahasiakan informasi mengenai nasabah penyimpan dana dan simpanannya. Ketentuan Rahasia Bank dapat dikecualikan dalam hal tertentu, yakni untuk kepentingan perpajakan, penyelesaian piutang bank, Peradilan Pidana, Perkara Perdata antara bank dan nasabahnya, tukar menukar informasi antara bank atas permintaan, persetujuan atau Kuasa dari nasabah penyimpan dana.

Dengan demikian, menurut UU Perbankan bahwa tidak seluruh aspek yang ditatausahakan bank merupakan hal-hal yang dirahasiakan. Walaupun demikian, Rahasia Bank merupakan salah satu unsur yang harus dimiliki oleh setiap bank dalam fungsinya sebagai Lembaga kepercayaan masyarakat pengelola dana masyarakat. Keterikatan bank terhadap ketentuan atau kewajiban merahasiakan keadaan keuangan nasabahnya menunjukkan bahwa hubungan antara bank dan nasabah penyimpan dana dilandasi oleh asas kerahasiaan. Oleh karena itu, hubungan antara bank dan nasabah penyimpan dana adalah hubungan kerahasiaan.

d. Asas Kehati-hatian (*Prudential Principle*).

Asas Kehati-hatian (*Prudential Principle*) adalah : suatu asas yang menyatakan bahwa bank dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya wajib menerapkan Prinsip Kehati-hatian dalam rangka melindungi dana masyarakat yang dipercayakan padanya. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 2 UU Perbankan, yaitu : Perbankan Indonesia dalam

melakukan usahanya berasaskan Demokrasi Ekonomi dengan menggunakan Prinsip Kehati-hatian.

Pasal 29 ayat (2) UU Perbankan menyatakan, bahwa Bank wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan Prinsip kehati-hatian dan Bank dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada Bank. Tujuan diberlakukannya Prinsip Kehati-hatian tidak lain adalah : Agar bank selalu dalam keadaan sehat atau Bank agar selalu dalam keadaan *likuid* dan *solvent*. Dengan diberlakukannya Prinsip kehati-hatian diharapkan kadar kepercayaan masyarakat terhadap perbankan tetap tinggi, sehingga masyarakat bersedia dan tidak ragu-ragu untuk menyimpan dananya di Bank.

2. Asas, Fungsi dan Tujuan Perbankan Di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Perbankan bahwa : Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Maksud demokrasi ekonomi sebagaimana yang dijelaskan dalam penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Perbankan, adalah demokrasi yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Fungsi utama perbankan Indonesia menurut Pasal 3 Undang-Undang Perbankan adalah: sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Hal tersebut berarti lembaga perbankan dituntut peran yang lebih aktif dalam menggali dana dari masyarakat dalam rangka pembangunan nasional.

Tujuan perbankan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Perbankan adalah : menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan

kesejahteraan rakyat. Dengan memperhatikan pada prinsip kehati-hatian, diharapkan lembaga perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya dapat melindungi kepentingan masyarakat penyimpan dana khususnya, serta menunjang kegiatan ekonomi pada umumnya, terutama dalam lingkup dunia usaha dapat menunjang perkembangan sektor riil yang lebih baik dan dapat berperan dalam mengembangkan perekonomian nasional. Lembaga perbankan dituntut mampu menciptakan stabilitas nasional dalam arti yang seluas-luasnya.

Peranan penting dan strategis dari lembaga perbankan merupakan bukti bahwa lembaga perbankan adalah salah satu pilar utama bagi pembangunan ekonomi dalam menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Untuk itu dalam dalam peranannya yang demikian, jelas bahwa lembaga perbankan nasional dituntut dan mempunyai kewajiban untuk mewujudkan tujuan perbankan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Perbankan tersebut di atas.

Pengaturan perbankan di Indonesia juga memiliki beberapa fungsi utama. Adapun fungsi pengaturan perbankan secara umum terbagi atas :¹⁴⁷

- a. Fungsi untuk tujuan moneter, ditujukan untuk mendorong stabilitas moneter di Indonesia. Oleh karena masih dominannya perbankan di Indonesia sebagai salah satu sumber pembiayaan investasi.
- b. Fungsi untuk tujuan pengawasan terhadap kegiatan usaha perbankan. Pengaturan ini ditujukan dalam rangka menjaga keamanan dan kesehatan bank maupun kesehatan sistem keuangan secara keseluruhan, sehingga diharapkan agar bank melaksanakan praktik-praktik perbankan yang sehat serta menjaga persaingan yang sehat di antara pelaku perbankan.
- c. Fungsi untuk tujuan pencapaian program pembangunan Indonesia.

¹⁴⁷ Heru Soeprapto, *Analisis Ekonomi Terhadap Hukum Perbankan*, Newsletter No. 28/VIII/Maret/1997, Jakarta, 1997, hlm. 1-2.

3. Ruang Lingkup Kegiatan Perbankan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Perbankan dijelaskan bahwa menurut jenisnya bank terdiri dari Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Bank umum tersebut dapat mengkhususkan diri untuk melaksanakan kegiatan tertentu atau memberikan perhatian yang lebih besar kepada kegiatan tertentu. Maksud dari mengkhususkan diri untuk melaksanakan kegiatan tertentu, antara lain adalah melaksanakan kegiatan pembiayaan jangka panjang, pembiayaan pengembangan koperasi, pengembangan pengusaha golongan ekonomi lemah/pengusaha kecil, pengembangan ekspor nonmigas, dan pengembangan pembangunan perumahan.¹⁴⁸

Menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Perbankan, Bank Umum adalah : Bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Selanjutnya, menurut Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Perbankan, Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah: Bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Bentuk Badan Usaha bank di Indonesia mengacu pada ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Perbankan, yakni :

- (1) Bentuk Badan Usaha suatu Bank Umum dapat berupa :
 - a. Perseroan Terbatas;
 - b. Koperasi; atau
 - c. Perusahaan Daerah.
- (2) Bentuk Badan Usaha suatu Bank Perkreditan Rakyat dapat berupa salah satu dari :
 - a. Perusahaan Daerah;
 - b. Koperasi;
 - c. Perseroan Terbatas;
 - d. Bentuk lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

¹⁴⁸ Lihat Penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU Perbankan.

- (3) Bentuk Badan Usaha dari kantor perwakilan dan kantor cabang bank yang berkedudukan di luar negeri mengikuti bentuk hukum kantor pusatnya.

Pada umumnya bentuk badan usaha yang mengelola usaha perbankan adalah Persero bagi bank pemerintah dan bagi bank swasta nasional pada umumnya berbentuk Perseroan Terbatas (PT).¹⁴⁹

Bank sebagai lembaga keuangan, melakukan kegiatannya sebagai penghimpun dana dan menyalurkan kembali dana tersebut kepada masyarakat umum, sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Perbankan. Dalam melaksanakan kegiatannya dibedakan pula antara kegiatan Bank Umum dengan kegiatan BPR. Kegiatan Bank umum lebih luas dari BPR, artinya produk yang ditawarkan oleh bank umum sangat beragam, hal ini disebabkan Bank umum mempunyai kebebasan untuk menentukan produk dan jasanya, sedangkan BPR mempunyai keterbatasan tertentu, sehingga kegiatannya lebih sempit.¹⁵⁰

Sebagai perbandingan, bahwa lembaga perbankan di Belanda pada dasarnya adalah Bank Umum sebagaimana kegiatannya juga mencakup dalam bidang semacam grosir (*wholesale*) dan retail, dan melakukan kegiatan perbankan komersial (*commercial banking*) maupun kegiatan investasi (*investment banking*).¹⁵¹ Industri perbankan di negara Belanda terdiri atas tipe tipe institusi yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Perbankan Belanda, yakni : Pertama, institusi kredit, yang meliputi bank umum, bank gabungan, institusi kredit sekuritas, institusi kredit pusat dan bank simpanan/penyimpan.

¹⁴⁹ Djuhaendah Hasan, *Transparansi Tingkat Kesehatan Bank, Op.cit*, hlm. 40.

¹⁵⁰ Kasmir, *Bank Dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm. 26.

¹⁵¹ Steven R. Schuit & Johan Van Helleman, *Op.cit*, hlm. 18-3.

Institusi-institusi sebagaimana tersebut di atas menerima dana yang dapat dibayarkan kembali atas pemberitahuan kurang dari dua tahun, dan dapat memberikan kredit dan membuat investasi untuk rekening sendiri. Kedua, institusi pasar modal, yang meliputi *bank mortgage* dan institusi pasar modal lain. Organisasi-organisasi ini menerima dana dari masyarakat, dapat dibayarkan kembali atas pemberitahuan dua tahun lebih. Kemudian yang ketiga *near-bank*, yakni bank pelaksana yang kegiatan bisnisnya adalah menerima dana yang dapat dibayarkan kembali atas pemberitahuan kurang dari dua tahun.¹⁵²

Di Amerika Serikat perbankan komersial (*commercial banking*), sebagian besar mengatur dan mengurus transfer-transfer dana pihak ketiga (termasuk cek). Jadi, sebagian besar nasabah di sana, baik nasabah perorangan maupun Badan Hukum melakukan pembayaran/transaksi mereka dengan menulis cek-cek dari rekening koran mereka di bank-bank komersial. Dengan demikian sebagai konsekwensinya, bank-bank komersial lebih merupakan lembaga-lembaga keuangan yang besar dan mempunyai tanggungjawab terhadap mekanisme pembayaran Amerika Serikat, yakni mekanisme pembayaran orang-orang dan badan hukum yang satu kepada yang lain. Oleh karena itu, pentingnya kegiatan bank-bank komersial untuk kelancaran jalannya fungsi ekonomi di Amerika Serikat harus selalu diperhitungkan.¹⁵³

Di Indonesia, fungsi utama bank umum sebagaimana fungsi dari perbankan komersial secara umum, adalah :¹⁵⁴

- a. Menunjang kelancaran mekanisme/lalu lintas pembayaran di masyarakat, yakni dengan menyediakan jasa pembayaran giral (pembayaran dengan cek, giro, transfer uang dan kartu kredit);

¹⁵² Steven R. Schuit & Johan Van Helleman, *Op.cit*, hlm. 18-4.

¹⁵³ Dudley G. Lockett, *Money And Banking*, penerjemah Paul C. Rosyadi, (*Uang Dan Perbankan*), Erlangga, Jakarta, 1983, hlm. 45.

¹⁵⁴ Siswanto Sutojo, *Analisa Kredit Bank Umum - Konsep Dan Teknik*, Seri Umum Nomor 15, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1995, hlm. 1-3.

- b. Menghimpun dana dari masyarakat;
- c. Memberikan dan menyalurkan kredit kepada masyarakat.

Kegiatan-kegiatan perbankan yang ada di Indonesia terutama kegiatan usaha yang dilakukan oleh bank umum, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Perbankan meliputi :

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- b. Memberikan kredit;
- c. Menerbitkan surat pengakuan utang;
- d. Membeli, menjual, atau menjamin atas risiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya :
 1. Surat-surat wesel termasuk wesel yang diakseptasi oleh bank yang masa berlakunya tidak lebih lama daripada kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;
 2. Surat pengakuan utang dan kertas dagang lainnya yang masa berlakunya tidak lebih lama dari kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;
 3. Kertas perbendaharaan negara dan surat jaminan pemerintah;
 4. Sertifikat Bank Indonesia (SBI);
 5. Obligasi;
 6. Surat Dagang Berjangka Waktu sampai dengan 1 (satu) tahun;
 7. Instrumen surat berharga lain yang berjangka waktu sampai dengan 1 (satu) tahun;
- e. Memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah;
- f. Menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek atau sarana lainnya.
- g. Menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga;
- h. Menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga;
- i. Melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak;
- j. Melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lainnya dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek;
- k. dihapus;
- l. Melakukan kegiatan anjak piutang, usaha kartu kredit dan kegiatan wali amanat;
- m. Menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
- n. Melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain melakukan kegiatan usaha sebagaimana tersebut di atas, Bank Umum dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang ditentukan di dalam Pasal 7 Undang-Undang Perbankan, yakni :

- a. Melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh BI;
- b. Melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank antara perusahaan lain di bidang keuangan, seperti sewa guna usaha, modal ventura, perusahaan efek, asuransi serta lembaga kliring penyelesaian dan penyimpanan, dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh BI;
- c. Melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan kredit atau kegagalan pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya, dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh BI; dan
- d. Bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dana pensiun yang berlaku.

Pasal 10 Undang-Undang Perbankan memberikan ketentuan bahwa Bank Umum dilarang :

- a. Melakukan penyertaan modal, kecuali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf (b) dan huruf (c);
- b. Melakukan usaha perasuransian;
- c. Melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, antara lain melakukan kegiatan sebagai penjamin emisi efek (*underwriter*).

Maksud dari ”usaha lain yang dilarang” pada Pasal 7 huruf (c) tersebut antara lain melakukan kegiatan sebagai penjamin emisi efek (*underwriter*).

Pada prinsipnya Undang-Undang Perbankan Indonesia memberikan penekanan pada konsep bank sebagai lembaga perantara (*intermediary*), yakni memberikan penekanan kepada bank-bank di Indonesia untuk bertindak hanya sebagai perbankan yang komersial . Hal tersebut didukung dengan adanya larangan bagi bank umum untuk melakukan kegiatan

yang termasuk aktivitas *investment banking* sebagaimana diatur dalam Pasal 10 huruf (c) Undang-Undang Perbankan.¹⁵⁵

Lembaga perbankan dalam melakukan kegiatan usahanya, khususnya bank umum, tidak luput dari adanya risiko usaha, sebagaimana kegiatan usaha lainnya. Risiko usaha bank atau *business risk bank* merupakan tingkat ketidak pastian mengenai pendapatan (keuntungan) yang diperkirakan akan diterima.¹⁵⁶ Semakin tinggi ketidakpastian pendapatan yang diperoleh suatu bank, semakin besar kemungkinan risiko yang dihadapi dan semakin tinggi pula premi risiko atau bunga yang diinginkan. Risiko-risiko yang berkaitan dengan usaha bank dapat berasal baik dari sisi aktiva maupun dari sisi pasiva. Risiko usaha yang dapat dihadapi oleh bank antara lain adalah :¹⁵⁷

- a. Risiko Kredit (*Credit risk atau Default risk*), merupakan suatu risiko akibat kegagalan atau ketidak mampuan nasabah mengembalikan jumlah pinjaman yang diterima dari bank beserta bunganya sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan atau dijadwalkan. Ketidakmampuan nasabah memenuhi perjanjian kredit yang disepakati kedua belah pihak, secara teknis keadaan tersebut merupakan *default*.
- b. Risiko Investasi (*Investment risk*), berkaitan dengan kemungkinan terjadinya kerugian akibat suatu penurunan nilai portofolio surat-surat berharga, misalnya obligasi dan surat-surat berharga lainnya yang dimiliki bank.
- c. Risiko Likuiditas (*Liquidity risk*), adalah risiko yang mungkin dihadapi oleh bank untuk memenuhi kebutuhan likuiditasnya dalam rangka memenuhi permintaan kredit dan semua penarikan dana oleh penabung pada suatu waktu.
- d. Risiko Operasional (*Operating risk*), merupakan ketidakpastian kegiatan usaha bank yang bersangkutan. Risiko operasional bank antara lain berasal dari adanya kemungkinan kerugian dari operasi bank bila terjadi penurunan keuntungan yang dipengaruhi oleh struktur biaya operasional bank serta adanya kemungkinan terjadinya kegagalan atas jasa-jasa dan produk-produk baru yang diperkenalkan.

¹⁵⁵ Danu Febrianto, *Investment Banking Ditinjau Dari Perspektif Hukum Perbankan Di Indonesia*, Majalah Bank & Manajemen, Nomor 37 - Mei/Juni 1997, PT. Bank Negara Indonesia (PERSERO) Tbk, Jakarta, 1997, hlm. 51.

¹⁵⁶ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Edisi Kedua, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 83.

¹⁵⁷ *Ibid.*

- e. Risiko Penyelewengan (*Fraud risk*), risiko ini berkaitan dengan kerugian-kerugian yang terjadi akibat dari ketidak jujuran, penipuan atau moral dan perilaku yang kurang baik dari pejabat, karyawan dan nasabah bank.
- f. Risiko Fidusia (*Fiduciary risk*), risiko ini akan timbul apabila bank dalam usahanya memberikan jasa dengan bertindak sebagai wali amanat baik untuk individu maupun badan usaha.

Berbagai bentuk risiko yang ada dalam kegiatan usaha perbankan, maka untuk menjaga tingkat kepercayaan masyarakat terhadap perbankan tersebut, bank harus dapat menjaga tingkat kesehatannya dan menjalankan usahanya berdasarkan pada prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*). Karena bank merupakan suatu usaha yang berdasarkan pada kepercayaan. Oleh karenanya yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat pada saat ini adalah sistem perbankan yang sehat dan yang dapat memelihara kepercayaan masyarakat.

4. Prinsip Kehati-hatian (*Prudential Banking Principle*) Dalam Kegiatan Perbankan Di Indonesia

Bisnis yang dijalankan dalam kegiatan perbankan merupakan kegiatan bisnis yang penuh dengan risiko (*full risk business*) karena aktivitasnya sebagian besar mengandalkan dana titipan masyarakat, baik dalam bentuk tabungan, giro maupun deposito dan jika dikelola secara baik dan *prudent* akan memberikan keuntungan yang cukup besar.

Besarnya peran perbankan dalam kegiatan perekonomian, sehingga dalam menjalankan kegiatan bisnisnya lembaga perbankan harus didukung dengan kerangka yuridis serta peraturan perbankan yang baik dan kuat. Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang merupakan pemegang otoritas keuangan dan perbankan berwenang untuk menetapkan aturan dan bertanggungjawab melakukan pengawasan terhadap jalannya kegiatan usaha dan

aktivitas perbankan. Oleh karenanya, kebijakan disektor perbankan harus diarahkan pada upaya mewujudkan perbankan yang sehat.

Prinsip kehati-hatian (*prudential banking principle*) adalah suatu asas atau prinsip yang menyatakan bahwa bank dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya wajib bersikap hati-hati (*prudent*) dalam rangka melindungi dana masyarakat yang dipercayakan pada pihak bank. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 2 Undang-Undang Perbankan yang menyatakan bahwa Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian.

Ketentuan dalam Pasal 29 ayat (2), (3) dan (4) Undang-Undang Perbankan juga secara eksplisit mengandung muatan pengaturan tentang prinsip kehati-hatian dalam kegiatan perbankan.¹⁵⁸ Ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Perbankan tersebut secara khusus dapat dikatakan sebagai ketentuan yang termasuk dalam ruang lingkup pembinaan dan pengawasan, artinya ketentuan tentang *prudential banking principle* tersebut merupakan bagian dari pembinaan dan pengawasan bank. Sebenarnya pengaturan prinsip kehati-hatian juga termaktub dalam Pasal 8, Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Perbankan. Adapun Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Perbankan menegaskan bahwa :

Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, Bank Umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atas itikad dan kemampuan serta kesanggupan nasabah debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan. Berikutnya, Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Perbankan menyatakan bahwa : Bank Umum wajib memiliki dan menerapkan pedoman perkreditan dan pembiayaan berdasarkan Pinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

¹⁵⁸ Pasal 29 UU Perbankan :

- (2) Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas asset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.
- (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.
- (4) Untuk kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank.

Bahkan dalam Pasal 29 ayat (5) UU Perbankan juga dijelaskan bahwa : Ketentuan yang wajib dipenuhi oleh Bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), (3) dan ayat (4) ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Pasal 11 Undang-Undang Perbankan mengatur tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit

(BMPK), yaitu :

- (1) Bank Indonesia menetapkan ketentuan mengenai batas maksimum pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, pemberian jaminan, penempatan investasi Surat Berharga, atau hal lain yang serupa, yang dapat dilakukan oleh bank kepada peminjam atau sekelompok peminjam yang terkait, termasuk kepada perusahaan-perusahaan dalam kelompok yang sama dengan bank yang bersangkutan.
- (2) Batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh melebihi 30 % (tigapuluh persen) dari modal bank yang sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
- (3) Bank Indonesia menetapkan ketentuan mengenai batas maksimum pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, pemberian jaminan, penempatan investasi Surat Berharga, atau hal lain yang serupa, yang dapat dilakukan oleh Bank kepada :
 - a. Pemegang saham yang memiliki 10 % (sepuluh persen) atau lebih dari modal disetor bank;
 - b. Anggota Dewan Komisaris;
 - c. Anggota Direksi;
 - d. Keluarga dari pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf (a), (b) dan huruf (c);
 - e. Pejabat bank lainnya; dan
 - f. Perusahaan-perusahaan yang di dalamnya terdapat kepentingan dari pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf (a), huruf (b), huruf (c), huruf (d) dan huruf (e).
- (4) Batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak boleh melebihi 10 % (sepuluh persen) dari modal bank yang sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
- (4A) Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, bank dilarang melampaui batas maksimum pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana diatur dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4).
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) wajib dilaporkan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Maksud dari prinsip kehati-hatian di dalam Undang-Undang Perbankan sama sekali tidak dijelaskan, baik pada bagian ketentuan maupun dalam penjelasannya. Undang-Undang Perbankan hanya menyebutkan istilah dan ruang lingkupnya saja sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 29 ayat (2), (3) dan (4) tersebut di atas.

Dalam bagian akhir ketentuan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Perbankan, misalnya disebutkan bahwa “bank wajib menjalankan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian”. Dalam pengertian, bank wajib untuk tetap senantiasa memelihara tingkat kesehatan bank, kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank.

Penyediaan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan oleh Bank, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang Perbankan, dimaksudkan agar akses untuk memperoleh informasi perihal kegiatan usaha dan kondisi bank menjadi lebih terbuka yang sekaligus menjamin adanya transparansi dalam dunia perbankan. Informasi tersebut dapat memuat kondisi bank termasuk mengenai kecukupan modal, dan kualitas aset. Apabila informasi tersebut telah tersedia atau disediakan, bank dianggap telah melaksanakan ketentuan *prudential banking principles*. Informasi tersebut perlu diberikan dalam hal bank bertindak sebagai perantara penempatan dana dari nasabah atau pembelian ataupun penjualan surat berharga untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya.¹⁵⁹

Guna mendukung atau menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian, bank wajib memiliki dan menerapkan sistem pengawasan intern dan bentuk *self regulations*.¹⁶⁰

Sampai dengan saat ini sudah banyak dikeluarkan peraturan tentang *prudent banking*, baik yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Perbankan maupun peraturan yang

¹⁵⁹ Penjelasan Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang Perbankan.

¹⁶⁰ *Self Regulation* merupakan peraturan intern bank yang dibuat dalam rangka mendukung pelaksanaan prinsip kehati-hatian. Dalam kebijakan Pemerintah disektor perbankan Tahun 1944 disebutkan bahwa perbankan tetap diarahkan untuk mempercepat proses penyelesaian kredit bermasalah dan bank bermasalah, mempercepat proses konsolidasi, mendorong perbankan untuk melaksanakan prinsip pengaturan sendiri (*self regulation principle*) dan kehati-hatian dalam usahanya serta memantapkan langkah-langkah pembinaan dan pengawasan perbankan guna mengembangkan sistem perbankan yang sehat dan kuat.

dikeluarkan oleh Bank Indonesia sebagai pengawas lembaga perbankan nasional. Adapun aturan-aturan tersebut misalnya :

- a. Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004, Tanggal 12 April 2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum;
- b. Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/3/PBI/2005, Tanggal 20 Januari 2005 tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit;
- c. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008, Tanggal 24 September 2008 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum.
- d. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008 Tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum;
- e. Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005, Tanggal 20 Januari 2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum;
- f. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/26/PBI/2009, Tanggal 1 Juli 2009 tentang Prinsip Kehati-hatian Dalam Melaksanakan Kegiatan *Structured Product* Bagi Bank Umum.

Sebagaimana halnya bank-bank di negara-negara maju dan berkembang lainnya, dalam kaitannya dengan pemenuhan standar kesehatan bank, mengikuti ketentuan *Bassel International Standart (BIS)*. Dalam rangka pemenuhan kondisi perbankan di Indonesia, Bank Indonesia telah menyepakati 25 aturan *BIS*.¹⁶¹ Ketentuan *BIS* tersebut dalam garis besarnya merupakan prinsip dasar pembinaan dan pengawasan bank yang efektif, yang telah disetujui untuk diterapkan di Indonesia. Adapun 25 butir ketentuan *BIS* tersebut adalah sebagai berikut :¹⁶²

¹⁶¹ Titis Nurdiana dan Ahmad Febrian, *Memenuhi Janji dan Membuat Koreksi* dalam http://www.kontan_online.com/05/31/aktual/akt1.htm

¹⁶² Elvyn G. Masassya, *Independensi Bank Indonesia*, dalam <http://www.cides.or.id/ekonomi/ek0001040.asp>

1. Mempunyai wewenang, tanggungjawab dan tujuan yang jelas, bersifat independen dan memiliki sumber daya yang cukup;
2. Kegiatan yang diizinkan;
3. Kriteria Perizinan;
4. Otoritas untuk mengkaji dan menolak usul;
5. Otoritas untuk menetapkan kriteria ketentuan kehati-hatian (prudential);
6. Kecukupan Modal;
7. Standart kredit dan monitoring;
8. Kebijakan dan prosedur evaluasi terhadap kualitas aset;
9. Sistem Informasi Manajemen bank;
10. Ketentuan pinjaman terkait (BMPK);
11. Monitoring terhadap risiko;
12. Memiliki sistem yang memadai untuk memantau sistuasi pasar;
13. Mempunyai prosedur pengendalian risiko manajemen yang komprehensif;
14. Sistem Pengendalian internal;
15. Meningkatkan kode etik profesional metode pengawasan bank;
16. Pengawasan *off site* dan *on site*;
17. Senantiasa melakukan hubungan dengan Manajemen bank;
18. Mempunyai teknik untuk melakukan analisis data/laporan;
19. Mempunyai Independensi;
20. Mampu melakukan pengawasan secara konsolidasi informasi perbankan;
21. Seluruh bank diharuskan memiliki sistem pencatatan yang lengkap dan akurat;
22. Pengawasan diharuskan mempunyai alat ukur yang cukup dan mampu melakukan perbaikan serta melakukan tindakan aturan dan kerjasama pengawasan internasional;
23. Menerapkan praktik pengawasan konsolidasi;
24. Melakukan kerjasama antar pengawas, dan
25. Menerapkan standar yang sama antar bank lokal dengan bank asing.

C. Upaya Pengembangan Lembaga Perbankan Di Indonesia.

Pasal 1 angka (2) dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dijelaskan bahwa bank berfungsi sebagai "*financial intermediary*" dengan usaha utama menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat serta memberikan jasa-jasa lainnya dalam lalu lintas pembayaran. Kedua fungsi (menghimpun dan menyalurkan dana) tersebut tidak dapat dipisahkan.¹⁶³

¹⁶³ Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 59

Sebagai Badan Usaha, Bank akan selalu berusaha mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya dari usaha yang dijalankannya. Sebaliknya, sebagai lembaga keuangan, bank mempunyai kewajiban pokok untuk menjaga kestabilan nilai uang, mendorong kegiatan ekonomi, dan perluasan kesempatan kerja. Dengan demikian, berdasarkan pengertian tersebut Bank Indonesia tidak termasuk dalam pengertian "Bank", karena Bank Indonesia bukan merupakan Badan Usaha yang berusaha mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya kendati melakukan kegiatan usaha yang bersifat komersial. Perubahan istilah lembaga keuangan menjadi Badan Usaha adalah dimaksudkan agar para pelaku bank lebih profesional dalam mengelola dana dari dan ke masyarakat.¹⁶⁴

Pasal 3 dan Pasal 4 UU Perbankan menyebutkan bahwa fungsi dan tujuan Perbankan Indonesia, yaitu :

1. Fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat;
2. Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.

Pengertian kedua pasal tersebut, jika dihubungkan dengan Penjelasan Umum Undang-Undang Perbankan, adalah : bahwa perbankan nasional mempunyai ciri khas tersendiri jika dibandingkan dengan perbankan umumnya, yang merupakan karakter perbankan nasional. Dengan demikian, perbankan nasional mempunyai fungsi dan tujuan dalam kehidupan perekonomian nasional bangsa Indonesia, yakni :¹⁶⁵

1. Bank berfungsi sebagai "*financial intermediary*" dengan kegiatan usaha pokok menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat atau pemindahan dana masyarakat dari unit surplus kepada unit defisit atau pemindahan uang dari penabung kepada peminjam.

¹⁶⁴ Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 60.

¹⁶⁵ Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 61.

2. Penghimpunan dan penyaluran dana masyarakat tersebut bertujuan menunjang sebagian tugas penyelenggaraan negara, yaitu :
 - a. Menunjang pembangunan, termasuk pembangunan daerah; bukan melaksanakan misi pembangunan suatu golongan apalagi perseorangan.
 - b. Dalam rangka mewujudkan trilogi pembangunan, yakni :
 - a) Meningkatkan pemerataan kesejahteraan rakyat banyak, bukan kesejahteraan segolongan orang atau perseorangan saja, melainkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali;
 - b) Meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, bukan pertumbuhan ekonomi segolongan orang atau perseorangan; melainkan pertumbuhan ekonomi seluruh rakyat Indonesia, termasuk pertumbuhan ekonomi yang diserasikan;
 - c) Meningkatkan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis;
 - d) Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat banyak, artinya tujuan yang hendak dicapai oleh perbankan nasional adalah meningkatkan pemerataan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat Indonesia, bukan segolongan orang atau perseorangan saja.

3. Dalam menjalankan fungsi tersebut, perbankan Indonesia harus mampu melindungi secara baik apa yang dititipkan masyarakat kepada pihak bank (Penjelasan Umum Pasal 1 angka (3) UU Perbankan) dengan menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*), dengan cara :
 - a. Efisien, sehat, wajar dalam persaingan yang sehat yang semakin mengglobal atau mendunia; dan
 - b. Menyalurkan dana masyarakat tersebut ke bidang-bidang yang produktif dan bukan konsumtif.

4. Peningkatan perlindungan dana masyarakat yang dipercayakan pada bank, selain melalui penerapan prinsip kehati-hatian, juga pemenuhan ketentuan persyaratan kesehatan bank, serta sekaligus berfungsi untuk mencegah terjadinya praktik-praktik yang merugikan kepentingan masyarakat luas. (Penjelasan Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Perbankan).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi perbankan Indonesia tidak hanya sebagai wadah penghimpun dan penyalur dana masyarakat atau perantara penabung dan investor, tetapi fungsinya akan diarahkan kepada peningkatan taraf hidup rakyat banyak, agar masyarakat dapat menjadi lebih baik dan sejahtera daripada sebelumnya. Oleh karena itu, dalam menjalankan fungsinya, Perbankan Indonesia sebaiknya selalu mengacu pada tujuan Perbankan Indonesia tersebut.

1. Sumber Dana Lembaga Perbankan Indonesia.

Lembaga perbankan adalah lembaga keuangan yang menjadi perantara antara pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of funds*) dengan pihak yang membutuhkan atau kekuarangan dana (*lacks of funds*), tentu membutuhkan dana yang tidak sedikit dalam menjalankan kegiatan usaha atau operasionalnya. Sebagai lembaga keuangan, bank mempunyai usaha pokok berupa menghimpun dana dari masyarakat untuk kemudian menyalurkannya kembali kepada masyarakat yang membutuhkan dana dalam bentuk kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah.

Dana yang dibutuhkan dalam pengelolaan bank tidak semata-mata hanya mengandalkan modal yang dimiliki oleh pihak bank saja, akan tetapi harus dapat memobilisasi dan memotivasi masyarakat untuk menyimpan dana yang dimilikinya di bank, baik berupa simpanan maupun dalam bentuk lain, dan melalui kerjasama dengan lembaga-lembaga keuangan. Namun demikian, dana yang bersumber dari masyarakat tersebut adalah sumber dana terpenting bagi perbankan dalam menjalankan kegiatan usahanya.

Dalam rangka memobilisasi dan menghimpun dana dari masyarakat tersebut, bank harus mengenal sumber-sumber dana yang terdapat di dalam berbagai lapisan masyarakat dengan bentuk yang berbeda pula. Secara garis besar sumber dana lembaga perbankan dibagi menjadi 4 (empat) macam, yaitu : ¹⁶⁶

- a. Dana yang bersumber dari bank sendiri;
- b. Dana yang bersumber dari masyarakat.
- c. Dana yang berasal dari Bank Indonesia sebagai Bank Sentral.
- d. Dana yang bersumber dari Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank.

¹⁶⁶ Hermansyah, *Op.cit*, hlm. 44.

a. Dana yang bersumber dari Bank sendiri

Dana yang bersumber dari bank itu sendiri adalah dana berbentuk modal setor yang berasal dari para pemegang saham dan cadangan-cadangan serta keuntungan bank yang belum dibagikan kepada para pemegang saham. Dana tersebut adalah dana murni yang dimiliki oleh bank yang telah ada sejak bank tersebut memulai kegiatan usahanya, bahkan sejak bank tersebut memperoleh izin usaha dari Bank Indonesia. Modal setor yang berasal dari pemegang saham dapat dikatakan bersifat tetap, dalam arti selamanya akan tetap tersimpan dalam bank dan tidak akan mudah ditarik begitu saja oleh penyetornya.

b. Dana yang bersumber dari Masyarakat

Dana yang berasal dari masyarakat mempunyai peranan yang sangat penting bagi kegiatan lembaga perbankan. Dana yang berasal dari masyarakat adalah dana yang berhasil dihimpun dari masyarakat dalam bentuk simpanan yang diwujudkan dalam berbagai bentuk seperti giro, deposito dan tabungan.

Dana yang berasal dari masyarakat tersebut pada prinsipnya merupakan dana yang harus diolah atau dikelola oleh bank dengan sebaik-baiknya agar memperoleh keuntungan (*profit*). Adapun yang dimaksud dengan simpanan dari masyarakat adalah dana yang dipercayakan oleh masyarakat kepada bank berdasarkan perjanjian penyimpanan dana dalam bentuk giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.

a) Simpanan giro (*Demand – Deposit*)

Secara umum giro adalah simpanan pihak ketiga pada bank yang penarikannya dapat dilakukan setiap saat dengan menggunakan cek, surat perintah pembayaran lainnya atau dengan cara pemindahbukuan. Menurut Pasal 1 butir (6) UU Perbankan, yang dimaksud dengan giro adalah simpanan yang penarikannya dapat dilakukan setiap saat dengan menggunakan cek, bilyet giro, sarana perintah pembayaran lainnya, atau dengan pemindah bukuan.

b) Deposito (*Time Deposit*)

Deposito diartikan sebagai simpanan pihak ketiga pada bank yang penarikannya hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu tertentu menurut perjanjian antara pihak ketiga dengan pihak bank yang bersangkutan. Menurut ketentuan Pasal 1 butir (7) ditentukan bahwa deposito adalah simpanan yang penarikannya hanya dapat dilakukan pada waktu tertentu berdasarkan perjanjian nasabah penyimpan dengan pihak bank. Adapun jangka waktu deposito terdapat beberapa alternatif yang dapat dipilih oleh nasabah penyimpan, yaitu : 1 (satu) bulan; 3 (tiga) bulan; 6 (enam) bulan; 12 (dua belas) bulan; atau 24 (duapuluh empat) bulan.

c) Sertifikat Deposito

Menurut ketentuan Pasal 1 butir (8) UU Perbankan, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan sertifikat deposito adalah simpanan dalam bentuk deposito yang sertifikat bukti penyimpanannya dapat dipindahtangankan. Dalam pengertian lain dikatakan bahwa sertifikat deposito adalah simpanan berjangka atas pembawa atau atas tunjuk, yang dengan izin Bank Indonesia dikeluarkan oleh bank sebagai bukti simpanan yang dapat diperjualbelikan atau dipindahtangankan kepada pihak lain.

d) Tabungan

Tabungan dapat diartikan sebagai simpanan pihak ketiga pada bank yang penarikannya dapat dilakukan menurut syarat-syarat tertentu. Ketentuan Pasal 1 butir (9) UU Perbankan menjelaskan bahwa tabungan adalah simpanan yang penarikannya hanya dapat dilakukan menurut syarat tertentu yang disepakati, tetapi tidak dapat ditarik dengan cek, bilyet giro, dan/atau alat lainnya yang dipersamakan dengan itu.

c. Dana yang bersumber dari Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral

Dana yang bersumber dari Bank Indonesia adalah dana yang dikucurkan oleh Bank Indonesia melalui fasilitas kredit kepada bank-bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek dan dijamin dengan agunan yang berkualitas tinggi.¹⁶⁷ Pemberian fasilitas kredit oleh Bank Indonesia tersebut merupakan implementasi dari fungsi Bank Indonesia sebagai *the lender of the last resort (LoLR)*. Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, bahwa Bank Indonesia memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah, dalam hal suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistematis dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan. Mekanisme

¹⁶⁷ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia :

(1) Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah untuk jangka waktu paling lama 90 (sembilanpuluh) hari kepada Bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek Bank yang bersangkutan.

(2) Pelaksanaan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dijamin oleh Bank penerima dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan, yang nilainya minimal sebesar jumlah kredit atau pembiayaan yang diterimanya. Kemudian, sejalan dengan kondisi perekonomian di Tahun 2008 yang bertujuan untuk mengantisipasi dampak dari krisis keuangan global, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2008 yang kemudian diundangkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 antara lain merubah Pasal 11 ayat (2) tersebut menjadi :

“Pelaksanaan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dijamin oleh Bank penerima dengan agunan yang berkualitas tinggi yang nilainya minimal sebesar jumlah kredit atau pembiayaan yang diterimanya.

tersebut merupakan bagian dari konsep jaring pengaman sektor keuangan (*Indonesia Financial Safety Net*).

Adapun dana yang bersumber dari Bank Indonesia yang dikucurkan kepada bank-bank yang mengalami kesulitan pendanaan antara lain adalah Kredit Pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah Jangka Pendek dari Bank Indonesia, yakni : Kredit Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah Jangka Pendek dari Bank Indonesia, adalah kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah yang diberikan kepada bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek dari bank yang bersangkutan. Kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah tersebut hanya diberikan oleh Bank Indonesia kepada bank yang mengalami kesulitan dana dengan menggunakan agunan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dasar hukum pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Indonesia tersebut adalah ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Pasal 11 ayat (1) menjelaskan bahwa : Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah untuk jangka waktu paling lama 90 (sembilanpuluh) hari kepada bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek bank yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 11 ayat (1) tersebut dikemukakan bahwa pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah kepada bank yang dimaksudkan dalam pasal tersebut hanya dilakukan untuk mengatasi kesulitan bank karena adanya ketidaksesuaian antara arus dana masuk yang lebih kecil dengan arus dana keluar. Jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari yang dimaksudkan pada ayat ini merupakan jangka waktu maksimum yang dimungkinkan termasuk perpanjangannya.

Apabila kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah tidak dapat dilunasi pada saat jatuh tempo, Bank Indonesia sepenuhnya berhak mencairkan agunan yang dikuasainya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Bank yang dapat memperoleh bantuan likuiditas adalah bank yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, misalnya secara nyata berdasarkan informasi yang diperoleh Bank Indonesia bahwa bank yang bersangkutan mengalami kesulitan likuiditas jangka pendek, memiliki agunan yang cukup dan apabila diperlukan, akan dilakukan pemeriksaan lebih lanjut terhadap kondisi bank tersebut.

Berkaitan dengan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah tersebut menurut ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU No. 23 Tahun 1999 jo. UU No. 3 Tahun 2004 sebagaimana terakhir telah diubah dengan UU No. 6 Tahun 2009, yakni : Pelaksanaan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dijamin oleh Bank penerima dengan agunan yang berkualitas tinggi yang nilainya minimal sebesar jumlah kredit atau pembiayaan yang diterimanya.

Penjelasan Pasal 11 ayat (2) menerangkan bahwa yang dimaksud dengan agunan yang berkualitas tinggi meliputi surat berharga dan/ atau tagihan yang diterbitkan oleh Pemerintah atau Badan Hukum lain yang mempunyai peringkat tinggi berdasarkan hasil penilaian lembaga pemeringkat yang kompeten dan sewaktu-waktu dengan mudah dapat dijual ke pasar untuk dijadikan uang tunai dan aset kredit kolektibilitas lancar. Selanjutnya, yang dimaksud dengan pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, misalnya bagi hasil atau risiko yang ditanggung bersama secara proporsional.

Dalam hal pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah tersebut, ketentuan Pasal 11 ayat (3) mengatur bahwa : Pelaksanaan ketentuan sebagaimana pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia. Menurut Penjelasan

Pasal 11 ayat (3) tersebut, adapun pokok-pokok ketentuan yang akan ditetapkan dalam Peraturan Bank Indonesia meliputi, antara lain :

- a. Persyaratan dan tata cara pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, termasuk di dalamnya persyaratan bank penerima. Dalam rangka meneliti pemenuhan kesehatan bank-bank tersebut, Bank Indonesia melakukan pemeriksaan bank calon penerima kredit atau pembiayaan;
- b. Jangka waktu, tingkat suku bunga atau nisbah bagi hasil, dan biaya lainnya;
- c. Jenis agunan berupa surat berharga dan/atau tagihan yang mempunyai peringkat tinggi;
- d. Tata cara pengikatan agunan.

Bank Indonesia memiliki fungsi sebagai jaring pengaman sistem keuangan (JPSK) melalui fungsi Bank Sentral sebagai *lender of the last resort (LoLR)*. Fungsi *LoLR* merupakan peran tradisional Bank Indonesia sebagai Bank Sentral dalam mengelola krisis guna menghindari terjadinya ketidakstabilan sistem keuangan. Fungsi sebagai *LoLR* mencakup penyediaan likuiditas pada kondisi normal maupun krisis. Fungsi ini hanya diberikan kepada bank yang menghadapi masalah likuiditas dan berpotensi memicu terjadinya krisis yang bersifat sistemik. Pada kondisi normal, fungsi *LoLR* dapat diterapkan pada bank yang mengalami kesulitan likuiditas temporer namun masih memiliki kemampuan untuk membayar kembali.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai *LoLR*, Bank Indonesia harus menghindari terjadinya *moral hazard*. Oleh karena itu, pertimbangan risiko sistemik dan persyaratan yang ketat harus diterapkan dalam penyediaan likuiditas tersebut. Selanjutnya, dalam menjalankan kegiatan usahanya, bank dapat mengalami kesulitan likuiditas yang membahayakan kelangsungan usahanya dan berdampak sistemik, sehingga berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan stabilitas sistem keuangan.

Berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia untuk mengatasi kesulitan likuiditas yang berdampak sistemik, Bank Indonesia sebagai *LoLR* dapat memberikan fasilitas

pembiayaan darurat kepada Bank Umum yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah, yang ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan diatur dalam Undang-Undang tersendiri paling lambat akhir Tahun 2004, namun sepanjang Undang-Undang tersebut belum ada, maka dituangkan dalam Nota Kesepakatan antara Pemerintah dan Bank Indonesia¹⁶⁸ yang telah ditandatangani pada Tanggal 17 Maret 2004 mengenai Ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan terhadap kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari APBN.¹⁶⁹

Fungsi Bank Indonesia sebagai *LoLR* diamanatkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Bank Indonesia yang membagi dua jenis bantuan, yaitu :

- a) Fasilitas untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek (FPJP atau Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek) yaitu kesulitan karena adanya ketidaksesuaian antara arus dana masuk yang lebih kecil dibandingkan dengan arus dana keluar, dengan syarat jangka waktu pinjaman paling lama 90 hari serta wajib dijamin dengan agunan yang berkualitas tinggi yang nilainya minimal sebesar jumlah pinjaman yang diterima, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia. Saat ini ketentuan pelaksanaannya adalah Peraturan Bank Indonesia No.10/26/PBI/2008 Tanggal 30 Oktober 2008 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Bagi Bank Umum, dengan latar belakang penerbitan karena adanya imbas dari dampak krisis keuangan global.

Salah satu pengaruh dari krisis keuangan global adalah meningkatnya potensi keuangan masyarakat terhadap sistem perbankan yang dapat ditandai antara lain dengan meningkatnya kepanikan masyarakat dalam menyikapi krisis, sementara itu

¹⁶⁸ Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) jo Pasal 11 Undang-Undang No.3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

¹⁶⁹ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Sistem Perbankan Indonesia Dikaitkan Dengan Fungsi Bank Indonesia Menjaga Stabilitas Sistem Keuangan Nasional Menurut Hukum Positif*, Disertasi, *Op.cit.*, hlm. 202-208.

kepercayaan masyarakat merupakan salah satu pra syarat utama yang diperlukan untuk menciptakan sistem perbankan yang stabil, sehingga diperlukan langkah-langkah tertentu dalam mengantisipasi terjadinya risiko likuiditas dan upaya untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.

Peraturan Bank Indonesia tersebut diubah dengan Peraturan Bank Indonesia No.10/30/PBI/2008 Tanggal 14 November 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor:10/26/PBI/2008 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Bagi Bank Umum, dengan pertimbangan adanya perubahan kondisi perekonomian yang semakin memburuk dikhawatirkan dapat mengganggu kondisi keuangan perbankan, sehingga diperlukan perluasan akses bagi bank yang mengalami kesulitan keuangan untuk memperoleh FPJP dari Bank Indonesia sebagai *LoLR*.

- b) Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) kepada bank yang mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan. Adapun ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik, pemberian FPD, dan sumber pendanaan yang berasal dari APBN diatur dalam Undang-Undang tersendiri, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Bank Indonesia.¹⁷⁰

Saat ini ketentuan pelaksanaannya adalah Peraturan Bank Indonesia No.10/31/PBI/2008 Tanggal 18 November 2008 tentang Fasilitas Pembiayaan

¹⁷⁰ Sesuai dengan Pasal 11 ayat (5) Undang-Undang No.3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, maka Undang-Undang terkait FPD ditetapkan selambat-lambatnya akhir Tahun 2004, apabila belum ditetapkan, maka sesuai dengan Pasal 11 angka (1) Undang-Undang Bank Indonesia dituangkan dalam Nota Kesepakatan antara Pemerintah dan Bank Indonesia. Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang No.6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, jangka waktu penetapan Undang-Undang terkait FPD tersebut ditiadakan.

Darurat Bagi Bank Umum. Pertimbangan penerbitan Peraturan Bank Indonesia ini, karena adanya berbagai risiko yang dihadapi bank dalam menjalankan usahanya, antara lain risiko likuiditas. Risiko likuiditas merupakan kesulitan pendanaan jangka pendek yang timbul akibat ketidaksesuaian (*mismatch*) antara arus dana masuk (*cash inflow*) dengan arus dana keluar (*cash outflow*). Kondisi tersebut dapat mengakibatkan terjadinya saldo giro negatif bank pada Bank Indonesia. Apabila tidak segera diatasi, kesulitan likuiditas tersebut dapat menimbulkan masalah yang lebih besar bahkan dapat menimbulkan kesulitan likuiditas bagi bank-bank lainnya. Untuk menutup kesulitan likuiditas, pada dasarnya bank pertama-tama harus mengupayakan dana di pasar uang dengan menggunakan berbagai instrumen pasar uang yang tersedia. Apabila Bank Gagal memperoleh dana di pasar uang, maka Bank Indonesia dalam fungsinya sebagai *LoLR* dapat membantu bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek tersebut. Kebijakan *LoLR* tersebut merupakan bagian dari JPSK yang diperlukan dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan.

Fasilitas *LoLR* yang diberikan Bank Sentral kepada bank, baik untuk situasi normal maupun untuk penanganan krisis, secara umum dapat dikategorikan ke dalam beberapa jenis, yaitu : ¹⁷¹

- 1) Fasilitas Likuiditas Intrahari (FLI) untuk mengatasi kekurangan likuiditas akibat kesenjangan antara arus dana masuk dan arus dana keluar (*mismatch*) yang apabila tidak segera diatasi dikhawatirkan dapat kemacetan pembayaran yang dapat mengganggu kelancaran sistem pembayaran yang pada akhirnya dapat menimbulkan

¹⁷¹ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Sistem Perbankan Indonesia Dikaitkan Dengan Fungsi Bank Indonesia Menjaga Stabilitas Sistem Keuangan Nasional Menurut Hukum Positif*, Disertasi, *Loc.cit.*

ketidakstabilan sistem keuangan secara keseluruhan. Tujuan pemberian FLI kepada bank adalah untuk memperlancar operasi sistem pembayaran dengan didukung agunan likuid dan bernilai tinggi kepada Bank Indonesia. FLI merupakan penyediaan pendanaan oleh Bank Indonesia kepada bank sebagai peserta Sistem BI-RTGS dan peserta Sistem Kliring Nasional Bank Indonesia (SKNBI), yang dilakukan dengan cara *repurchase agreement (repo)* surat berharga yang harus diselesaikan pada hari yang sama dengan hari penggunaan.¹⁷² FLI diberikan untuk jangka waktu yang sangat pendek selama waktu operasional sistem BI-RTGS dan wajib diselesaikan oleh bank pada akhir hari yang sama.

- 2) Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) diberikan kepada bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek. Pemberian FPJP kepada bank harus didukung dengan agunan yang berkualitas tinggi yang nilainya memadai.
- 3) Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas, tetapi masih memenuhi tingkat solvabilitas yang ditetapkan Bank Indonesia, serta berdampak sistemik yang pemberiannya didasarkan pada keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK).

FLI dan FPJP merupakan fasilitas yang diberikan Bank Indonesia untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam kondisi normal, sedangkan FPD merupakan fasilitas untuk mengatasi dampak atau risiko sistemik dalam kondisi darurat untuk mencegah dan mengatasi krisis.

Selanjutnya, FPD yang diberikan dalam rangka pencegahan krisis diberikan oleh Bank Indonesia dan dijamin oleh Pemerintah, sedangkan FPD dalam rangka penanganan krisis

¹⁷² Pasal 15 Undang-Undang Bank Indonesia dan Peraturan Bank Indonesia No.10/29/PBI/2008 tentang Fasilitas Likuiditas Intrahari Bagi Bank Umum, yang kemudian telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/13/PBI/2010 Tanggal 4 Agustus 2010.

pendanaannya berasal dari Pemerintah yang diberikan melalui Bank Indonesia. Oleh karena itu, sumber pendanaan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis terkait dengan pemberian FPD menjadi beban APBN melalui penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) atau tunai oleh Pemerintah.

Seubungan dengan implementasi akuntabilitas dan transparansi, proses pengambilan keputusan dalam penetapan dampak sistemik atau risiko sistemik dalam pemberian FPD kepada bank dilakukan secara bersama (*joint decision*) oleh Menteri Keuangan dan Bank Indonesia melalui Komite Stabilitas Sistem Keuangan (selanjutnya disingkat dengan KSSK). Keputusan pemberian FPD dilakukan berdasarkan penilaian atas potensi risiko sistemik yang dapat terjadi terhadap stabilitas sistem keuangan dan dampak negatif terhadap perekonomian jika FPD tersebut tidak diberikan kepada bank.

d. Dana yang Bersumber dari Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank

Dana yang berasal dari lembaga-lembaga keuangan pada umumnya diperoleh bank dalam bentuk pinjaman bank dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang sesuai dengan kebutuhan dari bank yang membutuhkan dana tersebut. Adapun dana yang termasuk berasal dari lembaga keuangan tersebut antara lain adalah sebagai berikut :

a) Pinjaman Antarbank

Dalam dunia perbankan adanya kerjasama dengan pihak lain adalah suatu kelaziman.

Kerjasama tersebut diwujudkan dalam berbagai bentuk antara lain pemberian bantuan dalam bentuk tenaga ahli ataupun dalam bentuk modal kerja. Bantuan modal biasanya diberikan sebagai pinjaman, tentunya dalam jangka pendek maupun jangka menengah. Untuk jangka waktu maksimal 7 (tujuh) hari disebut dengan *call money*, sedangkan yang tanpa batas waktu tetapi setiap saat dapat diambil dengan

pemberitahuan dahulu disebut dengan *deposit on call*. Mengenai pinjam-meminjam uang antar bank yang lazim terjadi adalah pemberian pinjaman dari bank yang kuat ke bank yang elatif lemah, misalnya pemberian pinjaman oleh Bank Pemerintah kepada Bank Swasta Nasional, atau pemberian pinjaman dari Bank Asing kepada Bank Swasta Nasional.

b) *Call Money*

Call money adalah : dana talangan atau tambahan yang bersumber dari lembaga keuangan bank. *Call money* diartikan sebagai dana dalam rupiah yang dipinjamkan oleh bank dari bank lainnya paling lama 7 (tujuh) hari yang setiap waktu dapat ditarik kembali oleh bank yang meminjamkan tanpa dikenakan sesuatu pembebanan. Hal tersebut adalah instrumen atau sarana yang paling mudah digunakan oleh bank-bank yang membutuhkan tambahan dana dalam kegiatan operasionalnya, baik dalam keadaan darurat atau mendesak maupun dalam keadaan biasa.

c) *Pinjaman Dana dari Luar Negeri*

Pinjaman dana Luar Negeri adalah keseluruhan dana yang diperoleh dari pinjaman Luar Negeri baik yang berasal dari lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank yang menimbulkan kewajiban bagi bank penerima pinjaman untuk mengembalikan dana pinjaman tersebut kepada pihak pemberi pinjaman dalam jangka waktu tertentu.

2. Persyaratan Pendirian Bank Di Indonesia

Kebijakan perbankan yang komprehensif, transparan dan mengandung kepastian hukum antara lain berkaitan dengan pengaturan kepemilikan, kepengurusan, pembukaan kantor bank dan perluasan jaringan, perubahan kegiatan usaha Bank dan Badan Hukum bank,

serta pencabutan izin usaha atas permintaan sendiri. Sesuai dengan Perundang-undangan yang berlaku, Bank Indonesia mempunyai tugas dan wewenang untuk menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank, melaksanakan pengawasan Bank dan mengenakan sanksi terhadap Bank yang tidak mematuhi peraturan perbankan yang berlaku.

Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, antara lain tetap mempertimbangkan faktor-faktor kemampuan Bank, prinsip kehati-hatian operasional Bank, tingkat persaingan yang sehat, tingkat kejenuhan jumlah Bank, pemerataan pembangunan ekonomi nasional, kelayakan rencana bisnis Bank, serta kemampuan dan atau kepatutan pemilik, pengurus dan pejabat Bank.

Bank Indonesia memberi keleluasaan dalam pembukaan jaringan kantor Bank, khususnya untuk memperluas jangkauan pelayanan nasabah, dengan pertimbangan bahwa perluasan jaringan kantor Bank akan dapat meningkatkan pelayanan kepada nasabah. Hal tersebut diharapkan tidak akan mengganggu kondisi keuangan Bank khususnya permodalan di waktu yang akan datang. Selain itu, secara umum perluasan jaringan kantor Bank tetap harus memperhatikan tingkat kejenuhan jumlah kantor Bank, tingkat persaingan Bank yang sehat, dan tingkat pemerataan pembangunan ekonomi nasional, selain kondisi keuangan Bank sendiri.¹⁷³

Materi tentang Pendirian Bank diatur dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 20 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, dijelaskan bahwa : Pada prinsipnya di Indonesia setiap bank yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau BPR dari Pimpinan

¹⁷³ Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/1/PBI/2009, Tanggal 27 Januari 2009 tentang Bank Umum.

Bank Indonesia kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan Undang-Undang tersendiri.¹⁷⁴

Kewajiban untuk memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau BPR adalah karena kegiatan menghimpun dana dari masyarakat, oleh siapapun, pada dasarnya merupakan kegiatan yang perlu diawasi karena kegiatan tersebut terkait dengan kepentingan masyarakat yang menyimpan dananya pada pihak Bank. Dalam memberikan izin usaha sebagai Bank Umum dan BPR, maka Bank Indonesia memperhatikan :

- a) Pemenuhan persyaratan tentang :
 1. Susunan Organisasi dan Kepengurusan;
 2. Permodalan;
 3. Kepemilikan;
 4. Keahlian di bidang Perbankan;
 5. Kelayakan Kerja;

- b) Tingkat Persaingan yang sehat antar bank.
 Tingkat kejenuhan jumlah bank dalam suatu wilayah tertentu dan pemerataan pembangunan ekonomi nasional.

a. Pembukaan Kantor Cabang

Kantor Cabang adalah : Kantor bank yang secara langsung bertanggung jawab kepada Kantor Pusat Bank yang bersangkutan, dengan alamat tempat usaha yang jelas yang menunjukkan lokasi Kantor Cabang tersebut melakukan usahanya. Pembukaan Kantor Cabang Bank Umum, dan Kantor Cabang, Kantor Perwakilan dan jenis-jenis kantor lainnya di Luar Negeri hanya dapat dilakukan dengan Izin Pimpinan Bank Indonesia.

Pembukaan Kantor di bawah Kantor Cabang Bank Umum : hanya dilaporkan terlebih dahulu kepada Bank Indonesia. Kantor di bawah Kantor Cabang tersebut antara lain

¹⁷⁴ Pasal 5 Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/1/PBI/2009, Tanggal 27 Januari 2009 tentang Bank Umum, mengatur bahwa : Modal disetor untuk mendirikan Bank ditetapkan paling kurang sebesar Rp 3.000.000.000.000,00 (tiga triliun rupiah).

mencakup Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Kas. Untuk penyediaan layanan Jasa Perbankan, dimungkinkan pula jenis kantor lain di bawah Kantor Cabang, misalnya Tempat Pembayaran (*Payment Point*), Kas Mobil dan Anjungan Tunai Mandiri (ATM). Persyaratan dan Tata Cara Perizinan Bank serta Persyaratan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Bank, diatur dalam :

- a. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, Tanggal 27 Januari 2009;
- b. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah, Tanggal 29 Januari 2009;
- c. Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/26/PBI/2006 tentang Bank Perkreditan Rakyat, Tanggal 8 November 2006;
- d. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/23/PBI/2009 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah, Tanggal 1 Juli 2009.

b. Pembukaan Kantor Cabang yang berkedudukan di Luar Negeri

Pembukaan Kantor-kantor Cabang Pembantu dan Kantor-kantor Perwakilan dari suatu Bank yg berkedudukan di Luar Negeri, hanya dapat dilakukan dengan Izin Pimpinan Bank Indonesia. Bank yang berkedudukan di Luar Negeri adalah : Bank yang didirikan berdasarkan Hukum Asing dan berkantor Pusat di Luar Negeri. Dengan demikian bank yang bersangkutan tunduk pada Hukum di Tempat Bank tersebut didirikan. Pembukaan Kantor di bawah Kantor Cabang Pembantu dari Bank yang berkedudukan di Luar Negeri tersebut wajib dilaporkan kepada Bank Indonesia. Persyaratan dan Tata Cara Pembukaan Kantor-kantor bank yang berkedudukan di Luar Negeri diatur dalam :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang berkedudukan di Luar Negeri;
- b. Surat Keputusan Direksi BI Nomor 32/37/KEP/DIR Tanggal 12 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang berkedudukan di Luar Negeri, yang kemudian diubah 1 pasal dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006, Tanggal 30 Januari 2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum.

c. Bentuk Badan Hukum Bank

Bentuk Badan Hukum dalam kegiatan usaha bank haru jelas, sehingga diperoleh ketegasan tentang kekayaan yang terpisah, pengesahan pendiriannya dan pengurus yang berwenang mewakili bank.

Bentuk Badan Hukum suatu Bank tersebut tergantung pada jenis banknya sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 jo. Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yaitu :

- (1) Bentuk Badan Hukum suatu Bank Umum dapat berupa :
 - a. Perseroan Terbatas (PT);
 - b. Koperasi, atau
 - c. Perusahaan Daerah.

Selanjutnya dijelaskan pula dalam Pasal 21 ayat (2) dan (3), yaitu :

- (2) Bentuk Badan Hukum suatu Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dapat berupa salah satu dari :
 - a. Perusahaan Daerah;
 - b. Koperasi;
 - c. Perseroan Terbatas;
 - d. Bentuk lain yg ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

- (3) Bentuk Badan Hukum dari Kantor Perwakilan dan Kantor Cabang Bank yang berkedudukan di Luar Negeri mengikuti Bentuk Badan Hukum Kantor Pusatnya.

Ketentuan dalam Pasal 21 ayat (2) sebagaimana tersebut di atas, dimaksudkan sebagai Wadah untuk menyelenggarakan Lembaga Perbankan yang lebih kecil dari BPR, seperti Bank Desa, Lumbung Desa, Badan Kredit Desa dan lembaga-lembaga lainnya.

Perusahaan Daerah dapat mendirikan Bank Umum dan BPR. Perusahaan Daerah merupakan suatu Badan Usaha yang dibentuk oleh Daerah Otonom untuk mengembangkan Persekonomian Daerah Otonom dan untuk menambah penghasilan Daerah.

Badan Hukum Perseoran Terbatas (PT) dapat pula menjalankan kegiatan usaha Bank Umum dan BPR. Perseroan Terbatas ini merupakan Persekutuan yang berbentuk Badan Hukum dan didirikan berdasarkan Perjanjian. Hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT), bahwa : Perseroan Terbatas (PT) yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah Badan Hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Sebagai Badan Hukum, Perseroan Terbatas (PT) mempunyai *legal personality* yang terbatas pada jumlah nilai nominal saham yang dimilikinya.

d. Kepemilikan Bank

Pengaturan tentang Kepemilikan Bank diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 28 Undang-Undang Perbankan. Pada prinsipnya pendirian Bank Umum dan BPR dapat

dilakukan oleh Warga Negara atau Badan Hukum Indonesia dan secara khusus BPR dapat dimiliki bersama oleh para pendirinya. Bank Umum hanya dapat didirikan oleh :

- a) Warga Negara Indonesia (WNI) dan/atau Badan Hukum Indonesia. Badan Hukum Indonesia tersebut antara lain adalah Negara Republik Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN); Badan Usaha Milik Daerah (BUMD); Koperasi dan Badan Usaha Milik Swasta; atau
- b) Warga Negara Indonesia dan/atau Badan Hukum Indonesia dengan Warga Negara dan/atau Badan Hukum Asing secara kemitraan. Jika salah satu pihak yang mendirikan Bank Umum tersebut adalah Badan Hukum Asing, maka yang bersangkutan terlebih dahulu harus memperoleh Rekomendasi dari Otoritas Moneter Negara Asal. Rekomendasi tersebut sekurang-kurangnya memuat keterangan bahwa Badan Hukum Asing yang bersangkutan mempunyai reputasi baik dan tidak pernah melakukan perbuatan tercela di bidang Perbankan.

Sumber dana yang digunakan dalam rangka kepemilikan Bank Umum tidak boleh berasal dari Pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apapun dari Bank Umum dan atau pihak lain di Indonesia dan tidak berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang (*money laundering*), atau berasal dari sumber yang diharamkan menurut Prinsip Syariah. Adapun pihak-pihak yang dapat menjadi Pemilik Bank Umum adalah mereka yang :

- a) Tidak termasuk dalam Daftar Orang Tercela (DOT) di bidang Perbankan sesuai dengan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
- b) Menurut Penilaian Bank Indonesia, yang bersangkutan memiliki integritas yang baik, yakni : Memiliki akhlak dan moral yang baik; mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku; Memiliki komitmen yang tinggi terhadap Pembangunan Operasional bank yang sehat dan dinilai layak serta wajar untuk menjadi Pemegang Saham dari Bank yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Perbankan, khusus bagi Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT), sahamnya hanya dapat diterbitkan dalam bentuk saham atas nama. Adapun saham Bank dalam bentuk saham atas nama tersebut dimaksudkan untuk mengetahui perubahan kepemilikan saham Bank. Hal tersebut berarti saham dalam bentuk saham atas tunjuk tidak diperbolehkan, karena dalam saham atas tunjuk tidak dicantumkan nama pemegang atau pemiliknya, serta siapa yang menunjukkan saham dan saham tersebut dianggap sebagai pemegang atau pemiliknya, sehingga menimbulkan kesulitan untuk mengetahui perubahan kepemilikan saham bank yang bersangkutan.

3. Tingkat Kesehatan Bank Dan Akibatnya Terhadap Kegiatan Perbankan Di Indonesia

Pendekatan yang digunakan guna mewujudkan sistem perbankan yang sehat dan efisien di Indonesia, adalah bahwa bank merupakan suatu lembaga keuangan yang menjual kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu, kesehatan suatu bank merupakan faktor penting bagi semua pihak yang terkait dalam kegiatan usaha perbankan, baik pemilik dan pengelola bank, masyarakat sebagai pengguna jasa perbankan maupun Bank Indonesia sebagai bank sentral yang melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap bank-bank di Indonesia. Sesuai dengan tanggungjawabnya, masing-masing pihak tersebut perlu mengingatkan diri dan secara bersama-sama berupaya mewujudkan bank yang sehat.

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, memelihara likuiditasnya sehingga dapat memenuhi kewajibannya setiap saat, serta mematuhi ketentuan yang mengacu pada prinsip-prinsip kehati-hatian di bidang perbankan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan menjelaskan bahwa Bank Indonesia berwenang untuk menetapkan Tingkat Kesehatan Bank, dengan memperhatikan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek-aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.¹⁷⁵

Pengaturan tentang Tingkat Kesehatan Bank ditindak lanjuti dengan adanya Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004 (untuk selanjutnya disingkat dengan PBI No. 6/10/PBI/2004) tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum, Tanggal 12 April 2004. Dimana secara umum tujuan diadakannya penilaian tingkat kesehatan bank untuk dijadikan sebagai :

¹⁷⁵ Pasal 29 ayat (2) dan ayat (5) UU No. 10 Tahun 1998, menjelaskan bahwa :

- (2) Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas ases, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan Prinsip kehati-hatian.
- (5) Ketentuan yang wajib dipenuhi oleh bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan oleh Bank Indonesia.

- a. Tolok ukur bagi manajemen bank, apakah manajemen tersebut telah dilakukan sesuai dan sejalan dengan asas-asas perbankan yang sehat, ketentuan-ketentuan yang berlaku dan yang terpenting harus berlandaskan pada prinsip kehati-hatian;
- b. Tolok ukur untuk menetapkan arah pembinaan dan pengembangan bank baik secara individual perbankan secara keseluruhan.¹⁷⁶

Untuk melaksanakan hal tersebut di atas, dilakukan pengawasan yang efektif, dan kesungguhan untuk melaksanakan fungsi bank dengan baik. Lembaga perbankan dalam kegiatannya harus mampu mempertahankan pertumbuhan usaha secara stabil dalam kondisi moneter ataupun persaingan perbankan yang sangat tajam. Namun dalam implementasinya Bank Indonesia juga harus bersikap tegas terutama dalam setiap pengeluaran kebijakan dan peraturan-peraturan baru yang berkaitan dengan kegiatan operasional lembaga perbankan, di samping pihak pemerintah juga harus dapat selalu mengantisipasi berbagai dampak yang akan timbul dari setiap kebijakan yang dikeluarkan. Dengan demikian, setiap kebijakan yang dikeluarkan dapat berjalan efektif sesuai dengan maksud dan tujuan yang akan dicapai.

Pasal 1 angka (4) PBI No. 6/10/PBI/2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum, menyatakan bahwa Tingkat Kesehatan Bank adalah hasil penilaian kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi atau kinerja suatu Bank melalui Penilaian Kuantitatif dan atau Penilaian Kualitatif terhadap faktor-faktor permodalan, kualitas aset, manajemen, rentabilitas, likuiditas, dan sensitivitas terhadap risiko pasar.

Penilaian Tingkat Kesehatan Bank (selanjutnya disingkat TKB) merupakan suatu proses yang relatif kompleks, yaitu TKB tidak hanya mensyaratkan pemahaman yang mendalam terhadap berbagai faktor yang mempengaruhi usaha bank, tetapi juga memerlukan data dan informasi yang lengkap dan akurat serta suatu metode yang telah teruji validitasnya. Informasi mengenai kondisi usaha bank sangat penting bagi masyarakat luas, khususnya bagi para deposan. Kondisi usaha suatu bank dipengaruhi oleh berbagai faktor intern yang

¹⁷⁶ Rachmadi Usaman, *Op.cit*, hlm. 129.

meliputi aspek manajemen dan operasional bank itu sendiri serta faktor eksternal, seperti kondisi dan perkembangan perekonomian baik dalam skala nasional maupun internasional.

Salah satu metode yang paling umum digunakan untuk menilai kondisi suatu bank adalah tingkat kesehatan yang pada hakekatnya berfungsi sebagai salah satu alat utama bagi Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan dan pembinaan bank-bank di Indonesia. Dengan mengetahui TKB, pengawas bank dapat mengetahui kondisi bank dan masalah-masalah potensial yang dihadapinya, sehingga dapat dilakukan upaya-upaya perbaikan dan penyehatan yang harus dilakukan, terutama oleh manajemen bank yang bertanggungjawab penuh atas kelangsungan usaha bank.

Tingkat Kesehatan Bank merupakan suatu sistem deteksi dini (*early warning system*) untuk mengidentifikasi berbagai masalah potensial dan risiko yang dihadapi bank. Dalam hubungan ini, patut disadari bahwa pihak yang paling berkepentingan atas informasi TKB adalah Bank Indonesia, dan juga manajemen bank yang senantiasa harus mengetahui dan menjaga banknya agar tetap sehat dan kuat sehingga dapat menjalankan fungsinya dengan baik.

Konsep penilaian TKB yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia mengacu pada prinsip kehati-hatian perbankan (*prudential banking principles*) sebagaimana yang diatur oleh *Bank for International Settlement (BIS)* yang dianut secara internasional oleh negara-negara anggotanya. Tingkat kesehatan suatu bank merupakan indikator dalam menilai *performance* pengelolaan suatu bank dalam suatu periode tertentu.

Bank Indonesia sebagai Bank Sentral telah menetapkan beberapa ketentuan tentang penilaian tingkat kesehatan bank, yaitu antara lain aspek permodalan, kualitas aset, kualitas manajemen, rentabilitas, likuiditas, solvabilitas dan aspek lain yang berkaitan dengan kegiatan usaha bank, seperti misalnya ketentuan tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit

(BMPK) dan ketentuan Posisi Devisa Netto (*Net Open Position*), yang semuanya berlandaskan pada prinsip kehati-hatian.¹⁷⁷

Tingkat Kesehatan Bank juga merupakan salah satu persyaratan bagi bank yang akan mengembangkan usahanya ataupun untuk melakukan kegiatan tertentu, yang antara lain :¹⁷⁸

- a. Pembukaan kantor cabang atau kantor-kantor di bawah kantor cabang;
- b. Peningkatan status menjadi Bank Devisa;
- c. Rencana untuk melakukan merger ataupun konsolidasi; dan
- d. Kegiatan-kegiatan usaha lainnya.

Penilaian tentang Tingkat Kesehatan Bank tidak hanya dilakukan di Indonesia, akan tetapi juga dilakukan diberbagai negara lain, meskipun prinsip-prinsip yang digunakan oleh masing-masing bank sentral atau lembaga pengawas dan pembina perbankan (*monetary authority*) pada pokoknya sama, sedangkan cara-cara dan teknik penilaian yang digunakan dapat saja berbeda. Dalam menentukan TKB, pada mulanya Bank Indonesia menilai atas dasar 3 (tiga) kelompok faktor penilaian, yaitu :¹⁷⁹

- a. Keadaan keuangan bank, yang meliputi likuiditas, rentabilitas dan solvabilitas;
- b. Kualitas aktiva produktif, yaitu kekayaan bank berupa penanaman dalam berbagai aktiva yang diharapkan dapat memberikan penghasilan kepada bank;
- c. Tata kerja serta kepatuhan bank terhadap peraturan-peraturan terutama yang berkaitan dengan bidang perbankan.

Tingkat kesehatan suatu bank pada dasarnya dinilai dengan melakukan pendekatan kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi dan perkembangan suatu bank. Pendekatan kualitatif tersebut dilakukan dengan menilai pada 5 (lima) komponen

¹⁷⁷ Bank Indonesia menetapkan ketentuan tentang tingkat kesehatan bank, yang berkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25 ayat (1) UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, yaitu : Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur bank, BI berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian. Selanjutnya juga dijelaskan dalam penjelasan Pasal 25 ayat (1) UU No. 23/1999 tersebut bahwa : Ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan, guna mewujudkan sistem perbankan yang sehat. Kemudian, Mengingat pentingnya tujuan mewujudkan sistem perbankan yang sehat, maka peraturan-peraturan dibidang perbankan yang ditetapkan oleh BI harus didukung dengan sanksi-sanksi yang adil. Terhadap pengaturan bank berdasarkan prinsip kehati-hatian tersebut disesuaikan pula dengan standar yang berlaku secara internasional.

¹⁷⁸ Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, *Op.cit*, hlm.127.

¹⁷⁹ Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, *Op.cit*, hlm.128.

yakni : Permodalan (*Capital Adequacy Ratio/CAR*); Kualitas Aset (*Assets Quality*); Manajemen (*Management*); Rentabilitas (*Earning*), Likuiditas (*Liquidity*), Sensitivitas terhadap risiko pasar (*Sensitivity to market risk*) atau sering disingkat dengan *CAMEL'S*. Dengan demikian, suatu bank dapat menjadi sakit atau tidak sehat apabila timbul permasalahan-permasalahan, baik di dalam bank itu sendiri maupun di luar bank.¹⁸⁰

Langkah pertama dalam melakukan penilaian TKB adalah dengan mengkuantifikasikan komponen-komponen yang termasuk dalam masing-masing faktor *CAMEL'S* tersebut. Atas dasar kuantifikasi komponen-komponen tersebut, langkah berikutnya dilakukan penilaian lebih lanjut dengan memperhatikan informasi dan aspek-aspek lain yang secara materiil berpengaruh terhadap kondisi dan perkembangan dari masing-masing faktor tersebut.

a. Ketentuan mengenai Kualitas Permodalan (*Capital Quality*)(*Capital Adequacy Ratio/CAR*)

Modal merupakan faktor yang penting dalam rangka pengembangan kegiatan usaha perbankan dan menampung risiko kerugian. Dalam menjalankan usahanya, agar lembaga perbankan di Indonesia dapat berkembang secara sehat dan mampu bersaing di tingkat internasional, harus selalu mengikuti standar ukuran kinerja perbankan yang berlaku secara internasional. Adapun standar internasional yang menjadi acuan dan penyesuaian tersebut adalah *International convergence of Capital Measurement and Capital Standards : A Revised Framework* atau lebih dikenal dengan *Basel II* dan *International Accounting Standard (IAS)* yang diadopsi dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) yaitu antara lain IAS 39 yang diadopsi dalam PSAK No. 55.

¹⁸⁰ Widjanarto, *Op.cit*, hlm. 128

Perhitungan kecukupan modal merupakan salah satu aspek yang mendasar dalam pelaksanaan prinsip kehati-hatian. Modal berfungsi sebagai penyangga untuk menyerap kerugian yang timbul dari berbagai risiko. Oleh karena itu, dalam perhitungan kecukupan modal sesuai dengan standar internasional, Bank perlu menyesuaikan kecukupan modal tersebut dengan profil risiko Bank yang mencakup risiko kredit, risiko pasar, risiko operasional dan risiko lainnya yang bersifat material baik yang terukur secara kuantitatif maupun berdasarkan penilaian secara kualitatif.¹⁸¹

Pengertian modal untuk bank yang didirikan dan berkantor pusat di Indonesia adalah terdiri dari atas modal inti dan modal pelengkap. Modal inti terdiri dari modal disetor, modal sumbangan, agio saham, cadangan yang dibentuk dari laba setelah pajak dan laba yang diperoleh bank dan setelah diperhitungkan dengan pajak (*net profit*). Modal pelengkap terdiri atas modal pinjaman, pinjaman sub-ordinasi dan cadangan yang dibentuk tidak berasal dari laba (misalnya untuk cadangan revaluasi aktiva tetap).

Ketentuan mengenai perhitungan modal bank yang akomodatif dan digunakan oleh sejumlah bank sentral (termasuk BI) adalah ketentuan mengenai *Capital Adequacy Ratio (CAR)*, yaitu : ketentuan yang didasarkan pada perhitungan Rasio perbandingan antara modal dengan aktiva tertimbang menurut risiko (ATMR). Kekurangan modal merupakan gejala umum yang dialami bank-bank di negara-negara berkembang. Kekurangan modal tersebut dapat bersumber dari dua hal, yakni : Pertama, adalah karena modal yang jumlahnya kecil dan yang Kedua, adalah kualitas modalnya yang buruk. Dengan demikian, pengawas bank harus yakin bahwa bank harus mempunyai modal yang cukup,

¹⁸¹ Penjelasan Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum.

baik jumlah maupun kualitasnya. Selain itu, para pemegang saham maupun pengurus bank harus benar-benar bertanggung jawab atas modal yang sudah ditanamkan.

Pada saat ini persyaratan untuk mendirikan bank baru memerlukan modal disetor sebesar Rp 3 trilyun rupiah. Namun bank-bank yang saat ketentuan tersebut diberlakukan sudah berdiri jumlah modalnya mungkin kurang dari jumlah tersebut. Pengertian kecukupan modal tersebut tidak hanya dihitung dari jumlah nominalnya, tetapi juga dari Rasio Kecukupan Modal, atau yang sering disebut sebagai *Capital Adequacy Ratio (CAR)* sebagaimana yang telah diuraikan di atas. Pada saat ini sesuai dengan ketentuan yang berlaku, *CAR* suatu bank sekurang-kurangnya sebesar 8% (delapan persen). Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008 Tanggal 24 September 2008 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum, menyatakan bahwa : Bank wajib menyediakan modal minimum sebesar 8 % (delapan persen) dari aset tertimbang menurut risiko (ATMR).¹⁸²

b. Ketentuan mengenai Kualitas Aktiva Produktif (Kualitas Aset/*Assets Quality*).

Penanaman dana bank pada aktiva produktif wajib dilakukan sesuai dengan prinsip penanaman dana yang sehat. Kualitas aktiva produktif bank dinilai berdasarkan pada ketepatan pembayaran pokok dan bunga serta kemampuan peminjam yang ditinjau dari

¹⁸² Berdasarkan PBI No.10/26/PBI/2008 Tanggal 30 Oktober 2008 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Bagi Bank Umum dengan persyaratan bank memiliki rasio kewajiban penyediaan modal minimum (*Capital Adequacy Ratio/CAR*) paling kurang 8 %. Kemudian di Tahun 2008, untuk menjaga dan mempertahankan stabilitas sistem perbankan dan kelangsungan perekonomian nasional di tengah krisis keuangan global sehingga dipandang perlu untuk memberikan perluasan akses bagi Bank yang mengalami kesulitan keuangan, kemudian berdasarkan PBI No. 10/30/PBI/2008 Tanggal 14 November 2008 dilakukan perubahan persyaratan Rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (*Capital Adequacy Ratio*) menjadi Positif.

keadaan usaha debitur, sedangkan untuk surat berharga didasarkan pada tingkat kemungkinan diterimanya kembali dana yang ditanamkan.

Mengingat kelangsungan usaha bank sangat tergantung pada kesiapan bank menanggung kemungkinan timbulnya risiko kerugian dalam penanaman dana, Bank Indonesia juga mensyaratkan bank untuk melakukan pembentukan penyisihan penghapusan aktiva produktif (PPAP), untuk setiap tingkat kolektibilitas aktiva produktif berdasarkan pedoman yang telah ditetapkan.

Dalam kondisi normal sebagian besar aktiva suatu bank terdiri dari kredit dan aktiva lain yang dapat menghasilkan atau menjadi sumber pendapatan bagi bank, sehingga jenis aktiva tersebut sering disebut sebagai aktiva produktif. Dengan kata lain, aktiva produktif adalah penanaman dana Bank baik dalam rupiah maupun valuta asing dalam bentuk pembiayaan, piutang, surat berharga, penempatan, penyertaan modal, penyertaan modal sementara, komitmen dan kontijensi pada transaksi rekening administratif.

Kualitas Aktiva Produktif Bank yang sangat jelek secara implisit akan menghapus modal Bank. Walaupun secara riil bank memiliki modal yang cukup besar, apabila kualitas aktiva produktifnya sangat buruk dapat saja kondisi modalnya menjadi buruk pula. Hal tersebut antara lain terkait dengan berbagai permasalahan seperti pembentukan cadangan, penilaian asset, pemberian pinjaman kepada pihak terkait, dan sebagainya.

c. Ketentuan mengenai Manajemen (*Management*).

Ketentuan mengenai penilaian terhadap manajemen suatu bank didasarkan pada prinsip bahwa baik ataupun buruknya hasil dari pengelolaan suatu bank sangat bergantung pada bagaimana kualitas dari manajemennya. Manajemen bank yang dilakukan penilaian tersebut didasarkan pada manajemen umum dan manajemen risiko. Manajemen atau pengelolaan suatu bank akan menentukan sehat tidaknya suatu bank.

Penilaian manajemen merupakan penilaian terhadap kemampuan manajerial pengurus Bank untuk menjalankan usahanya, kecukupan manajemen risiko, dan kepatuhan Bank terhadap ketentuan yang berlaku serta komitmen kepada Bank Indonesia dan atau pihak lainnya. Adapun yang dimaksud dengan kepatuhan Bank terhadap ketentuan yang berlaku antara lain kepatuhan terhadap ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit, Posisi Devisa Neto, serta Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer*).

d. Ketentuan mengenai Rentabilitas (*Earning*).

Ketentuan mengenai penilaian Rentabilitas didasarkan pada kemampuan bank dalam memperoleh laba dalam suatu periode penilaian. Salah satu parameter untuk mengukur Tingkat Kesehatan suatu Bank adalah kemampuan bank untuk memperoleh keuntungan. Perlu diketahui bahwa apabila bank selalu mengalami kerugian dalam kegiatan operasinya maka tentu saja lama kelamaan kerugian tersebut akan memakan modalnya. Bank yang dalam kondisi demikian tentu saja tidak dapat dikatakan sehat.

e. Ketentuan mengenai Likuiditas (*liquidity*).

Penilaian terhadap faktor likuiditas dilakukan dengan menilai dua buah rasio, yaitu Rasio Kewajiban Bersih Antar Bank terhadap Modal Inti dan Rasio Kredit terhadap Dana yang Diterima oleh Bank.

Rasio Kewajiban Bersih Antar Bank adalah selisih antara kewajiban bank dengan tagihan kepada bank lain. Sementara itu yang termasuk Rasio Kredit terhadap Dana yang diterima oleh Bank adalah Giro, Deposito, dan Tabungan Masyarakat, Pinjaman bukan dari bank yang berjangka waktu lebih dari tiga bulan (tidak termasuk pinjaman subordinasi), Deposito dan Pinjaman dari bank lain yang berjangka waktu lebih dari tiga bulan, dan surat berharga yang diterbitkan oleh bank yang berjangka waktu lebih dari tiga bulan.

f. Ketentuan mengenai Sensitivitas terhadap Risiko Pasar (*Sensitivity to market risk*)

Penilaian terhadap faktor sensitivitas terhadap risiko pasar meliputi penilaian terhadap komponen-komponen sebagai berikut : ¹⁸³

- a) Kemampuan modal Bank dalam mengcover potensi kerugian sebagai akibat fluktuasi (*adverse movement*) suku bunga dan nilai tukar;
- b) Kecukupan penerapan manajemen risiko pasar.

Berdasarkan uraian mengenai konsep tentang *CAMEL'S* tersebut di atas, selanjutnya dalam rangka menetapkan peringkat setiap komponen kemudian dilakukan perhitungan dan analisis dengan mempertimbangkan indikator pendukung dan atau pembanding yang relevan. Kemudian, berdasarkan hasil penetapan peringkat setiap komponen selanjutnya ditetapkan peringkat setiap faktor. Adapun proses penetapan peringkat setiap faktor tersebut dilaksanakan setelah mempertimbangkan unsur *judgement* yang didasarkan atas materialitas dan signifikansi dari setiap komponen yang dinilai. Hasil penetapan peringkat setiap faktor tersebut ditetapkan Peringkat Komposit (*composite rating*), yang ditetapkan sebagai berikut : ¹⁸⁴

1. Peringkat Komposit 1 (PK-1), mencerminkan bahwa Bank tergolong **Sangat Baik** dan mampu mengatasi pengaruh negatif kondisi perekonomian dan industri keuangan;
2. Peringkat Komposit 2 (PK-2), mencerminkan bahwa Bank tergolong **Baik** dan mampu mengatasi pengaruh negatif kondisi perekonomian dan industri keuangan namun Bank masih memiliki kelemahan-kelemahan minor yang dapat segera diatasi oleh tindakan rutin;

¹⁸³ Pasal 4 angka (6) PBI No. 6/10/PBI/2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

¹⁸⁴ Pasal 5 – 7 PBI No. 6/10/PBI/2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

3. Peringkat Komposit 3 (PK-3), mencerminkan bahwa Bank tergolong **Cukup Baik** namun terdapat beberapa kelemahan yang dapat menyebabkan peringkat kompositnya memburuk apabila Bank tidak segera melakukan tindakan korektif;
4. Peringkat Komposit 4 (PK-4), mencerminkan bahwa Bank tergolong **Kurang Baik** dan sensitif terhadap pengaruh negatif kondisi perekonomian dan industri keuangan atau Bank memiliki kelemahan keuangan yang serius atau kombinasi dari kondisi beberapa faktor yang tidak memuaskan, yang apabila tidak dilakukan tindakan korektif yang efektif berpotensi mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya;
5. Peringkat Komposit 5 (PK-5), mencerminkan bahwa Bank tergolong **Tidak Baik** dan sangat sensitif terhadap pengaruh negatif kondisi perekonomian dan industri keuangan serta mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya.

Proses penetapan Peringkat Komposit sebagaimana tersebut di atas dilaksanakan dengan mempertimbangkan unsur *judgement* yang didasarkan atas materialitas dan signifikansi dari masing-masing faktor.

4. Penyelesaian Bank Bermasalah dalam Kegiatan Perbankan di Indonesia

Suatu Bank dikatakan bermasalah jika Bank yang bersangkutan mengalami kesulitan yang bisa membahayakan kelangsungan usahanya, yakni kondisi usaha Bank semakin memburuk, yang antara lain ditandai dengan menurunnya Permodalan (*Capital Adequacy Ratio/CAR*), Kualitas Aset (*Assets Quality*), Manajemen (*Management*); Rentabilitas (*Earning*), Likuiditas (*Liquidity*), Sensitivitas terhadap risiko pasar (*Sensitivity to market risk*) (*CAMEL'S*) serta pengelolaan Bank yg tidak dilaksanakan berdasarkan Prinsip Kehati-hatian (*Prudential Principle*) dan asas perbankan yang sehat. Hal tersebut berarti : Bank yang tidak bermasalah adalah : Bank yang kegiatan usahanya berkembang secara wajar, tanpa mengalami kesulitan yang berarti dalam segi Permodalan, Kualitas Aset, Likuiditas dan Rentabilitas.

Bank yang bermasalah dapat digolongkan ke dalam 2 (dua) Kelompok, yaitu :¹⁸⁵

- a. Bank bermasalah struktural, yakni : Bank yang kondisinya sudah tergolong sangat parah (tidak sehat) dan setiap saat dapat terancam kelangsungan hidupnya. Karakteristik Bank yang masuk dalam kategori ini biasanya antara lain : Kualitas Aktiva Produktif tidak sehat, Akumulasi rugi cukup besar yang mengakibatkan modal menjadi negatif serta likuiditasnya sangat buruk. Keadaan tersebut biasanya disebabkan oleh campur tangan pemilik dalam pengelolaan manajemen yg cukup besar antara lain dapat dilihat dari besarnya kredit yang diberikan kepada grup atau kelompok dari pemilik;
- b. Bank bermasalah non-struktural, biasanya campur tangan pemilik tidak / belum terlalu jauh dan kemudian Pemilik menyadari kesalahan tersebut. Sementara itu, meskipun Rentabilitas Bank cenderung memburuk akibat Kualitas Aktiva Produksi yang juga kurang menggembarakan, namun modal Bank masih mencukupi ketentuan penyediaan modal minimum. Bank yang masuk dalam kategori ini Tingkat Kesehatannya biasanya kurang atau bisa juga tidak sehat

Terdapat 2 (dua) faktor penyebab terjadinya bank bermasalah, yakni faktor yang berasal dari dalam bank (intern) dan berasal dari luar bank (ekstern) :

a. Faktor Intern bank antara lain disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut :

- 1) Adanya kredit macet; Penyebab adanya kredit macet dapat dilihat dari segi bank atau dari nasabahnya. Dari segi bank, kredit macet dapat disebabkan karena tidak diterapkannya prinsip kehati-hatian dalam memberikan kredit; Bank telah melakukan kesalahan prosedur dalam mengambil keputusan untuk mengabulkan permohonan kredit nasabah; dan Prinsip *the five of credit analysis* tidak diterapkan dengan benar. Kemudian, faktor ekteren, bahwa kredit macet dapat disebabkan oleh nasabah karena melakukan penyimpangan dalam penggunaan kredit.

¹⁸⁵ Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 143-145

- 2) Transaksi yang spekulatif; Pihak bank melakukan kegiatan usaha dalam bentuk transaksi yang sifatnya untung-untungan dan spekulatif.
- 3) Melakukan perbuatan curang; Banyak kemungkinan dapat terjadi dalam praktik perbankan melakukan perbuatan curang yang sifatnya melanggar hukum, misalnya bank menerbitkan kredit fiktif.
- 4) Pengaruh negatif konflik interen bank; Adanya konflik interen bank juga dapat mempengaruhi sejumlah kredit menjadi bermasalah, misalnya terjadi campur tangan pemegang saham terhadap pengurus bank, konflik pengurus bank dengan pihak komisaris bank, sehingga dapat mempengaruhi pelayanan bank kepada masyarakat.

b. Faktor Ekstern (yang berasal dari luar) yang dapat menyebabkan Bank menjadi Bermasalah antara lain adalah :

Adanya isu atau berita tidak benar dari warga masyarakat. Isu yang menyesatkan dapat mempengaruhi para nasabah bank menarik simpanannya secara besar-besaran (*rush*) sehingga mengakibatkan bank menjadi kekurangan dana, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap likuiditas bank yang dapat mengganggu kelancaran kegiatan usaha bank.

Apabila suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya yang berdasarkan penilaian Bank Indonesia kondisi usaha bank semakin memburuk, antara lain ditandai dengan menurunnya permodalan, kualitas aset, likuiditas, dan rentabilitas, serta pengelolaan bank yang tidak dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian dan asas perbankan yang sehat, maka sebelum sampai pada tahap pencabutan izin usaha bank dan/atau tindakan likuidasi, dilakukan hal-hal sebagai berikut : ¹⁸⁶

¹⁸⁶ Dalam hal Penetapan Status Bank diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/PBI/2004 yang kemudian diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/38/PBI/2005 Tanggal 10 Oktober 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank

1) Tahap Pengawasan Khusus Dalam Rangka Penyehatan Bank.

Bank Indonesia terlebih dahulu melakukan tindakan untuk penyehatan bank baik melalui pemegang saham dengan meminta untuk menambah modal dan mengganti pengurus, maupun terhadap bank untuk menghapusbukukan kredit macet, melakukan merger atau konsolidasi, menjual bank atau melakukan akuisisi, menyerahkan pengelolaan kegiatan bank kepada pihak lain, atau menjual sebagian atau seluruh harta bank.¹⁸⁷

Tindakan tersebut dilakukan dalam rangka mempertahankan atau menyelamatkan bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat.

2) Tahap Penyerahan Bank Gagal Kepada Lembaga Penjamin Simpanan.

Apabila tindakan penyehatan tidak dapat mengatasi kesulitan bank dan/atau menurut penilaian Bank Indonesia, keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan,¹⁸⁸ maka Bank Indonesia untuk bank yang tidak berdampak

¹⁸⁷ Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.10 Tahun 1998 (Undang-Undang Perbankan). menetapkan langkah-langkah yang perlu dilakukan terhadap Bank Bermasalah agar tidak terjadi Pencabutan Izin Usahanya dan/atau Tindakan Likuidasi. Hal tersebut dilakukan dalam rangka mempertahankan atau menyelamatkan Bank sebagai Lembaga kepercayaan masyarakat. Adapun tindakan-tindakan yang dapat dilakukan oleh BI untuk mengatasi masalah atau kesulitan yang dihadapi oleh suatu Bank, yaitu :

- a. Pemegang Saham menambah modal;
- b. Pemegang Saham mengganti Dewan Komisaris dan/atau Direksi Bank;
- c. Bank menghapusbukukan Kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah yg macet, dan memperhitungkan kerugian Bank dengan modalnya;
- d. Bank melakukan Merger atau Konsolidasi dengan Bank lain;
- e. Bank dijual kepada pembeli yg bersedia mengambil alih seluruh kewajiban;
- f. Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan Bank kepada Pihak lain;
- g. Bank menjual sebagian atau seluruh harta dan/ atau kewajiban Bank kepada Bank atau pihak lain.

¹⁸⁸ Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Perbankan yang menyatakan :

“ Apabila:

- a. Tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank; dan atau
- b. Menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem Perbankan, Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan Direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi.”

sistemik, atau Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk bank yang berdampak sistemik menetapkan sebagai Bank Gagal dan menyerahkan penanganannya kepada Lembaga Penjamin Simpanan.¹⁸⁹

Pengertian Bank Gagal adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dalam bentuk kesulitan likuiditas, yaitu kesulitan pendanaan jangka pendek yang dialami Bank yang disebabkan oleh terjadinya arus dana masuk yang lebih kecil dibandingkan dengan arus dana keluar (*mismatch*) yang diperkirakan dapat mengakibatkan terjadinya saldo giro negatif,¹⁹⁰ dan/atau kesulitan solvabilitas, yaitu kesulitan permodalan yang dialami Bank sehingga tidak memenuhi Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) yang ditetapkan Bank Indonesia,¹⁹¹ yang membahayakan kelangsungan usahanya.¹⁹²

3) Penanganan Bank Gagal Oleh Lembaga Penjamin Simpanan

Dalam hal Bank Gagal diserahkan kepada LPS, maka LPS melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Dalam hal Bank tidak berdampak sistemik, maka LPS mempunyai dua pilihan yaitu menyelamatkan atau tidak menyelamatkan.
- b. Dalam hal Bank berdampak sistemik, maka LPS menyelamatkan dengan atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama.

Adapun kriteria membahayakan sistem perbankan yaitu apabila tingkat kesulitan yang dialami dalam melakukan kegiatan usaha, suatu bank tidak mampu memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada bank lain, sehingga pada gilirannya akan menimbulkan dampak berantai kepada bank-bank lain.

Kemudian dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, maka ketentuan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Perbankan tersebut menjadi tidak berfungsi, karena penyelesaian dan penanganan Bank Gagal menjadi kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan.

¹⁸⁹ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia*....., Disertasi, *Op.cit*, hlm. 208-211.

¹⁹⁰ Pasal 1 angka (5) Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/31/PBI/2008 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat Bagi Bank Umum.

¹⁹¹ Pasal 1 angka (6) Peraturan Bank Indonesia No.10/31/PBI/2008

¹⁹² Pasal 1 angka (3) Peraturan Bank Indonesia No.10/31/PBI/2008.

Beberapa hal sebagaimana tersebut di atas didasarkan pada hasil perhitungan perkiraan biaya, yaitu apabila diselamatkan maka perlu penambahan modal, namun apabila tidak diselamatkan maka dihitung untuk pembayaran simpanan nasabah, gaji, pesangon, dan penerimaan penjualan aset bank.

Dalam hal LPS menyatakan tidak menyelamatkan Bank Gagal, maka LPS meminta pencabutan izin usaha bank kepada Bank Indonesia. Atas dasar permintaan LPS, selanjutnya Bank Indonesia mencabut izin usaha bank. Kemudian, LPS melaksanakan program penjaminan, melakukan pembubaran badan hukum bank, membentuk Tim Likuidasi, dan menyatakan Status Bank Dalam Likuidasi (BDL).

Khusus untuk Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik, penanganannya dilakukan melalui mekanisme yang diatur dalam JPSK, yaitu melalui keputusan dari KSSK yang keanggotaannya terdiri dari Menteri Keuangan sebagai Ketua merangkap anggota, dan Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota, serta keputusan dari Komite Koordinasi (KK) yang beranggotakan Menteri Keuangan, Lembaga Pengawas Perbankan, Bank Indonesia, dan Lembaga Penjamin Simpanan yang bertugas memutuskan kebijakan penyelesaian dan penanganan suatu Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik.¹⁹³

4) Pencabutan Izin Usaha bank

Dalam hal LPS menyatakan tidak menyelamatkan Bank Gagal, maka LPS meminta pencabutan izin usaha bank kepada Bank Indonesia. Atas dasar permintaan LPS, maka Bank Indonesia mencabut izin usaha bank. Selanjutnya, LPS melaksanakan program penjaminan, melakukan pembubaran Badan Hukum Bank, membentuk Tim Likuidasi, dan menyatakan status Bank Dalam Likuidasi (BDL).

¹⁹³ Pasal 1 angka (9) Undang-Undang No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Khusus untuk Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik, penanganannya dilakukan melalui mekanisme yang diatur dalam Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) yaitu melalui keputusan dari KSSK yang keanggotaannya terdiri dari Menteri Keuangan sebagai Ketua merangkap Anggota dan Gubernur Bank Indonesia sebagai Anggota, serta keputusan dari Komite Koordinasi (KK) yang beranggotakan Menteri Keuangan, Lembaga Pengawas Perbankan, Bank Indonesia, dan Lembaga Penjamin Simpanan.

D. Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral Di Indonesia.

1. Peran Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral.

Keberadaan Bank Sentral telah mengalami berbagai tahap perkembangan sejak abad ke-17. Berdasarkan catatan sejarah, bank sentral yang tertua adalah *Swedish Riksbank* yang didirikan pada Tahun 1656 sebagai bank swasta dan berkembang menjadi Bank Sentral yang beroperasi pada Tahun 1668,¹⁹⁴ melalui Undang-Undang, *Swedish Riksbank* berhak memonopoli penerbitan uang kertas pada Tahun 1809, namun kemudian monopoli itu berkurang ketika bank-bank lain diperbolehkan menerbitkan uang kertas pada Tahun 1830, dan selanjutnya pada Tahun 1897 kembali *Riksbank* memperoleh hak tunggal untuk menerbitkan uang kertas.

Menyusul kemudian berdiri *The Bank of England* pada Tahun 1694.¹⁹⁵ Saat awal berdirinya *Bank of England* berfungsi sebagai bank swasta biasa, dan kemudian pada perkembangannya baru menjadi bank sirkulasi pada Tahun 1773.¹⁹⁶ Pada awalnya *Bank of England* memberikan uang muka kepada Pemerintah dengan imbalan berhak menerbitkan

¹⁹⁴ Patricia S. Pollard, *A Look Inside Two Central Banks: The European Central Bank and the Federal Reserve*, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, January/February, 2003, hlm.12-30.

¹⁹⁵ Forest Capie, *The Evolution of Central Banking*, Seminar Paper, World Bank, 1994.

¹⁹⁶ M. Dawam Rahardjo, *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2000, hlm.18.

uang kertas melalui Undang-Undang, kemudian menyelenggarakan kliring diantara bank-bank. Kemudian berkembang sebagai *lender of the last resort* setelah sukses mengatasi berbagai krisis keuangan. Sukses tersebut tidak hanya menjadi prestasi dan status sebagai Bank Sentral Inggris, tetapi juga mendorong perkembangan Bank Sentral di bagian-bagian lain dunia. *Bank of England* yang dijadikan sebagai bank sentral pada Tahun 1694 dan dianggap sebagai cikal bakal bank sentral modern.¹⁹⁷ Kemudian berdiri *The Federal Reserve* di Amerika Serikat, yang didirikan pada Tahun 1913 dan dianggap sebagai bank sentral yang independen sejak bank tersebut didirikan.¹⁹⁸

Di Belanda, fungsi Bank Sentral dipegang oleh *De Nederlandsche Bank* yang didirikan pada Tanggal 25 Maret 1814 yang merupakan bank swasta yang diberi hak monopoli untuk menerbitkan uang kertas dan bertindak sebagai bankir Pemerintah. Presiden dan Sekretaris Bank ditunjuk oleh Pemerintah, sedangkan para Direkturnya ditunjuk oleh pemegang saham. *De Nederlandsche Bank* ditunjuk sebagai Bank Sentral untuk Hindia Belanda atas nama Pemerintah Belanda tetapi fungsi Bank Sirkulasi diserahkan kepada *De Javasche Bank*.

Selanjutnya, di Amerika, awalnya telah ada lembaga yang menyerupai Bank Sentral, yaitu *First Bank of the United States* (Tahun 1792 sampai dengan Tahun 1812) dan *Second Bank of the United States* (Tahun 1816 sampai dengan Tahun 1830), bank-bank ini gagal beroperasi sebagai Bank Sentral, dan selama 80 tahun tidak ada Bank Sentral, barulah pada Tahun 1913 dibentuk *Federal Reserve System (The Fed)* sebagai Bank Sentral Amerika Serikat. Dewan Gubernur *The Fed* terdiri dari 7 orang anggota yang diusulkan oleh Presiden Amerika Serikat dan dikukuhkan oleh Senat dengan masa jabatan 14 tahun. Dewan Gubernur

¹⁹⁷ M.H. De Kock, *Central Banking*, Staples Press, London, 1961, hlm. 11

¹⁹⁸ Laurence H. Meyer, *The Politics of Monetary Policy : Balancing Independence and Accountability*, Remarks at the University of Wisconsin, LaCrosse, Wisconsin, October 24, BIS Review 94, 2000, hlm. 4.

bertanggungjawab kepada Presiden, sehingga seolah-olah Presiden sangat berkuasa terhadap Dewan Gubernur, namun karena masa jabatan Presiden adalah 4 tahun, maka Dewan Gubernur memiliki kebebasan relatif. *The Fed* memiliki kedudukan yang cukup kuat, karena dibuat bukan oleh Presiden tapi oleh Kongres, dan bertanggung jawab kepada sekitar 5000 hingga 6000 bank-bank komersial yang menjadi anggotanya dan yang memilih 12 Presiden *The Fed*.¹⁹⁹

Secara umum konsep Bank Sentral mengandung pengertian lembaga pengembalian tugas sebagai pelayan publik yang bersifat memenuhi kepentingan umum, sehingga tidak berorientasi mencari keuntungan tetapi mempengaruhi pasar uang dan berpengaruh terhadap struktur perbankan, serta bertindak sebagai bankir bagi bank-bank (*bankers bank*).

Bank Sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *lender of the last resort (LoLR)*. Bank yang berfungsi dan menjalankan kewenangan sebagai Bank Sentral di Indonesia yaitu Bank Indonesia.²⁰⁰

Sejalan dengan hal tersebut di atas, sebagai bank sentral ruang lingkup kewenangan Bank Indonesia terlihat tidak hanya mengurus bidang perbankan saja, tetapi juga yang menyangkut kebijakan moneter, sistem pembayaran serta berperan sebagai penjamin likuiditas perbankan dalam menghadapi krisis keuangan.

Di Indonesia, perjalanan panjang sejarah keberadaan Bank Sentral dimulai satu tahun setelah kemerdekaan Indonesia, yakni Tahun 1946 dengan berdirinya Bank Negara Indonesia

¹⁹⁹ Forest Capie, *The Evolution of Central Banking*, Seminar Paper, *Op.cit.*

²⁰⁰ Muhamad Djumhana, Cetakan Ke III, *Op.cit.*, hlm. 93.

(BNI), merupakan bank pertama yang dimiliki bangsa Indonesia, dan berfungsi sebagai Bank komersial dan Bank Sentral.²⁰¹

Pada Tahun 1949, *De Javasche Bank*, atas dasar kesepakatan pada Konferensi Meja Bundar antara Indonesia dan Belanda, disepakati sebagai Bank Sentral, sementara itu BNI beralih menjadi bank pembangunan. Saat terjadi nasionalisasi pada Tahun 1951, maka *De Javasche Bank* melalui Keputusan Pemerintah Nomor 118 Tanggal 2 Juli 1951 menjadi Bank Sentral, dan dengan Keputusan Presiden Nomor 123 Tanggal 12 Juli 1951 diangkat Sjafruddin Prawiranegara sebagai Gubernur baru Bank Sentral. Hal tersebut mencerminkan adanya keinginan kuat Pemerintah untuk membangun Bank Sentral yang independen bebas dari pengaruh kolonial.

De Javasche Bank, sebuah Bank Belanda yang pada masa kolonial diberi tugas oleh Pemerintah Belanda sebagai bank sirkulasi di Hindia Belanda. *De Javasche Bank* merupakan cikal bakal Bank Indonesia didirikan pada Tanggal 29 Desember Tahun 1826 melalui Surat Perintah Raja Willem I dan ditetapkan sebagai Bank Sentral pada Tahun 1949 hasil Konferensi Meja Bundar.²⁰²

Keberadaan Bank Sentral di Indonesia, kemudian dipertegas kembali yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No.11 Tahun 1953 tentang Pokok-Pokok Bank Sentral, antara lain memberikan tugas kepada Bank Sentral sebagai penjaga stabilitas moneter, mengedarkan uang, mengembangkan sistem perbankan, mengawasi kegiatan perbankan, dan menyalurkan kredit bank, namun Bank Sentral masih merangkap sebagai bank komersial.

Peran Bank Sentral sebagai Bank Komersial selanjutnya dicabut dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Saat itu, Bank Sentral masih

²⁰¹ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Sistem Perbankan Indonesia Serta Fungsinya Menjaga Stabilitas Sistem Moneter Dihubungkan Dengan Sistem Keuangan Nasional*, Disertasi, (tidak dipublikasikan), Bandung, 2010, hlm. 97-98.

²⁰² Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit – Suatu Tinjauan di Bidang Yuridis*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hlm. 10.

melaksanakan peran sebagai agen pembangunan dengan keharusan menyalurkan kredit, yang merupakan konsekuensi dari kedudukan Bank Sentral sebagai bagian dari Pemerintah. Hal tersebut menjadikan Bank Sentral kurang independen. Kemudian pada Tahun 1999, saat lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, independensi Bank Sentral dicantumkan secara tegas dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lain.

Saat ini semakin menguat kecenderungan untuk menjadikan bank sentral bersifat independen, sejalan dengan berlangsungnya perkembangan pemikiran-pemikiran baru yang mempengaruhi terjadinya perubahan peran bank sentral di seluruh dunia. Jika sebelum periode Tahun 1980, bank-bank sentral umumnya tidak independen, maka setelah periode tersebut hampir seluruh bank sentral di dunia menjadi bank sentral yang independen.²⁰³

Dapat dilihat perkembangannya, pada abad 19 (sembilanbelas) hanya ada 18 (delapanbelas) bank sentral, 16 (enambelas) berada di Eropa ditambah di Jepang dan Indonesia²⁰⁴ dan pada awal abad ke 20 (duapuluh) masih tetap berjumlah 18 (delapanbelas) bank sentral, tetapi jumlah ini kemudian meningkat menjadi 59 (limapuluh sembilan) pada Tahun 1950, dan meningkat lagi menjadi 161 (seratus enam puluh satu) pada Tahun 1990.²⁰⁵ Bahkan meningkat lagi menjadi 172 (seratus tujuh puluh dua) bank sentral pada Tahun 2000, sedangkan data dari *Bank for International Settlements* dan sumber resmi lain, bahwa sampai dengan akhir Tahun 2004 ada 175 (seratus tujuh puluh lima) bank sentral di dunia.²⁰⁶

²⁰³ Maqdir Ismail, : *Independensi, Akuntabilitas dan Transparansi Bank Sentral : Studi Perbandingan Undang-Undang Bank Indonesia*, Disertasi, (tidak dipublikasikan), Jakarta, 2005, hlm. 1.

²⁰⁴ Laurence H. Meyer, *Op.cit*, hlm. 4.

²⁰⁵ Forest Capie, *The Evolution of General Banking*, Policy Research Working Paper 1534, The World Bank, 1995, hlm. 5.

²⁰⁶ Maqdir Ismail, *Op.cit*, hlm. 2.

Sebelum periode Tahun 1980, keberadaan bank-bank sentral yang independen hanya *Federal Reserve* di Amerika Serikat, *Bundesbank* di Jerman, dan *Bank Nasional Swiss*.²⁰⁷ Akan tetapi dewasa ini muncul fenomena bahwa di belahan dunia ke tiga semakin banyak Bank sentral berubah menjadi Bank sentral yang independen akibat dari perubahan kerangka hukum dan konstitusional yang diterapkan di negara-negara tersebut. Gejala seperti ini terjadi di beberapa negara antara lain di Chili Tahun 1989, Argentina Tahun 1992, Filipina Tahun 1993 dan di Indonesia Tahun 1999.²⁰⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Inonesia,²⁰⁹ mengatur kedudukan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang independen dan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Bank Indonesia mengatur bahwa tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia disebutkan bahwa Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia. Peran Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan berubah seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang Bank Indonesia sejak Tahun 1999. Peran penting dalam kebijakan perbankan, yaitu sebagai otoritas tunggal yang berwenang mengatur dan mengawasi perbankan. Fungsi pengawasan bank tersebut merupakan salah satu pilar penting yang harus dilakukan oleh Bank Indonesia dalam menciptakan dan memelihara stabilitas nilai rupiah.

Untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah tersebut maka Bank Indonesia dapat melakukan aktivitas perbankan yang dianggap perlu, namun tidak

²⁰⁷ Rosa Maria Lastra, *Central Banking and Banking Regulation*, Financial Markets Group, LSE, 1996, hlm. 15. dan Robert Elgie and Helen Thompson, *The Politics of Central Banks*, Routledge, 1998, hlm. 22.

²⁰⁸ Maqdir Ismail, *Op.cit*, hlm. 2.

²⁰⁹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia khusus mengubah ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2004.

melakukan kegiatan intermediasi sebagaimana halnya Bank Umum. Adapun untuk mencapai tujuan tersebut, Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dan mengatur serta mengawasi bank-bank. Undang-Undang Bank Indonesia tersebut lahir setelah terjadinya krisis perbankan karena sebelumnya berlaku Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968.

Bank Indonesia adalah bank sentral yang merupakan lembaga penyeimbang antara permintaan dan penyediaan barang dan jasa dengan permintaan dan penyediaan uang. Fungsi utama bank sentral adalah menjaga agar daya beli masyarakat terhadap barang dan jasa tersedia. Apabila jumlah uang yang ada lebih banyak dibandingkan dengan ketersediaan barang dan jasa, hal tersebut akan mengakibatkan kemampuan membeli yang berlebih sehingga harga barang dan jasa meningkat dan nilai uang turun. Inflasi terjadi jika nilai uang lebih rendah dibandingkan dengan daya belinya.²¹⁰

Sebaliknya, apabila ketersediaan barang dan jasa yang terbatas sehingga terdapat keterbatasan dalam membelanjakan uang, terjadi deflasi atau nilai uang lebih tinggi dibandingkan dengan daya beli. Agar terjadi keseimbangan antara nilai uang dan daya beli, bank sentral harus melakukan kebijakan dan kegiatan pengendalian melalui instrumen-instrumennya, misalnya suku bunga, operasi pasar terbuka, pengendalian jumlah uang beredar, persuasi untuk mengarahkan ekspektasi inflasi dan sebagainya. Kemudian untuk melaksanakan kebijakan moneter, bank sentral menggunakan sarana bank-bank sebagai pencipta uang giral sehingga dalam rangka tersebut selanjutnya bank sentral mengeluarkan kebijakan dan peraturan terhadap bank-bank, misalnya ketentuan giro wajib minimum (kewajiban untuk menyimpan dananya di bank sentral hingga prosentase yang ditentukan agar tidak terjadi kelebihan likuiditas di pasar uang).

²¹⁰ Kusumaningututi SS, *Op.cit*, hlm. 161.

Selain dari fungsi utama sebagaimana tersebut di atas, kepada bank sentral lazimnya diberikan pula kewenangan untuk memelihara sistem pembayaran dan mengawasi jalannya kegiatan operasional lembaga perbankan dalam suatu negara. Tugas memelihara sistem pembayaran pada dasarnya terkait dengan fungsi utama, mengingat bank sentral juga bertugas menerbitkan uang sebagai alat pembayaran yang sah juga mengatur sistem pembayaran agar transaksi perekonomian menjadi lancar.

Sementara itu, tugas pengawasan lembaga perbankan terutama pada negara-negara berkembang dilakukan oleh Bank sentral karena dominasi pembiayaan sektor-sektor ekonomi pada hakikatnya masih bertumpu pada Bank-bank, seperti di Indonesia yang hingga pertengahan Tahun 2008 masih menunjukkan angka 80 % (delapanpuluh persen). Fungsi Bank sentral dalam menjaga keseimbangan kondisi perekonomian suatu negara yang diimbangi dengan prinsip kemandirian atau independensi menjadi sangat penting bagi lembaga tersebut seperti yang dikemukakan oleh David Ricardo sejak abad ke-19 (sembilanbelas).²¹¹

Kedudukan hukum Bank Indonesia telah disebutkan sejak Negara Republik Indonesia berdiri khususnya di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, dan setelah konstitusi tersebut beberapa kali diamandemen dan terakhir pada amendemen ke (IV) dijelaskan dalam Pasal 23 D, disebutkan bahwa : Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia yang independen dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut Arendt Lijphart, salah satu syarat penilaian utama menjadi Negara demokrasi modern adalah suatu Negara memiliki Bank Sentral yang independen, yaitu:

*”Central Banks are key governmental institutions that, compared with the other main organs of government.”*²¹²

²¹¹ Kusumaningtuti SS, *Op.cit*, hlm. 162.

²¹² Arendt Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999, hlm.232.

(Bank Sentral adalah kunci lembaga pemerintahan, dibandingkan dengan organ-organ utama Pemerintah lain).

Gambaran kedudukan Bank Sentral yang demikian penting dalam mewujudkan pemerintahan demokratis melalui fungsi khasnya dalam kebijakan moneter, yaitu:

“The most important task of central banks is the making of monetary policy-that is the regulation of interest rates and the supply of money. Monetary policy has a direct effect on price stability and the control of inflation, and it indirectly, but also very strongly affects levels of unemployment, economic growth, and fluctuations in the business cycle.”

(Tugas terpenting dari Bank Sentral adalah pembuatan kebijakan moneter – yakni pengaturan tingkat suku bunga dan jumlah uang beredar. Kebijakan moneter memiliki dampak langsung pada stabilitas harga dan pengendalian inflasi, dan secara tidak langsung, namun juga berpengaruh sangat kuat atas pengangguran, pertumbuhan ekonomi, dan fluktuasi dalam siklus bisnis).

Fungsi khasnya dalam kebijakan moneter, Bank Sentral mempengaruhi secara signifikan kondisi pertumbuhan ekonomi, bahkan menentukan ketahanan ekonomi suatu Negara, Pemerintah, Presiden dan para Menteri, merupakan pelaksana fungsi eksekutif yang bertanggungjawab atas pembangunan secara keseluruhan termasuk pembangunan bidang ekonomi, sedangkan, Bank Sentral menjalankan sebagian dari fungsi eksekutif secara independen.

Sebuah Negara yang demokratis memerlukan adanya *sharing of executive power* dalam melaksanakan kebijakan ekonomi yang profesional, namun tetap saling mendukung untuk mencapai tujuan akhir. Pemisahan pembuatan kebijakan didasarkan pada logika kedaulatan rakyat yang tidak menginginkan adanya konsentrasi kekuasaan Negara yang dapat merancukan dan berpotensi untuk menyelewengkan profesionalitas penyelenggaraan Negara yang hanya ditujukan untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Sistem perbankan yang semakin berkembang menyebabkan mulai dirasakan kebutuhan akan keberadaan suatu lembaga stabilisator perekonomian. Lembaga tersebut sampai saat ini dikenal sebagai Bank Sentral. Secara umum, Bank Sentral merupakan

lembaga yang memiliki peran penting dalam perekonomian, terutama di bidang moneter, keuangan, dan perbankan. Hal ini nampak dari fungsi dan tujuan Bank Sentral yang tidak sama dengan bank komersial.

Pada dasarnya Bank Sentral dibentuk untuk mencapai tujuan sosial ekonomi tertentu terkait kepentingan nasional atau kesejahteraan umum, seperti stabilitas harga dan perkembangan ekonomi. Di sisi lain, dalam suatu sistem perbankan, ketiadaan koordinator dan regulator yang tidak berpihak akan mengakibatkan bank-bank tidak dapat melaksanakan kegiatan operasionalnya secara efisien.²¹³

Dalam praktiknya, tidak semua Bank Sentral melaksanakan tiga tugas utama tersebut. Beberapa Bank Sentral mengemban dua tugas utama, bahkan ada juga Bank Sentral yang hanya mengemban satu tugas utama. Di bawah ini adalah Tabel Bank Sentral di beberapa Negara :

Tabel 1 :

BANK SENTRAL DAN TUGASNYA

Negara	Otoritas Moneter	Pengatur Bank	Sistem Pembayaran
Brunei	Ya	Tidak	Tidak
Hong Kong	Ya	Tidak	Tidak
Inggris	Ya	Tidak	Tidak
Australia	Ya	Tidak	Ya
Jepang	Ya	Tidak	Ya
Amerika	Ya	Sebagian	Sebagian
Perancis	Ya	Sebagian	Sebagian
Belanda	Ya	Sebagian	Ya
Itali	Ya	Sebagian	Ya
Jerman	Ya	Sebagian	Ya
Afrika Selatan	Ya	Ya	Tidak
Brasil	Ya	Ya	Sebagian
India	Ya	Ya	Sebagian
Singapura	Ya	Ya	Sebagian
Indonesia	Ya	Ya	Ya
Malaysia	Ya	Ya	Ya
Selandia Baru	Ya	Ya	Ya

Sumber: berbagai referensi

²¹³ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Sistem Perbankan Indonesia Serta Fungsnyai Menjaga Stabilitas Sistem Moneter Dihubungkan Dengan Sistem Keuangan Nasional*, Disertasi, *Op.cit*, hlm. 101.

Beberapa Negara yang tugas pengendalian moneter dan pengawasan perbankannya dilakukan oleh Bank Sentral antara lain adalah Singapura. Secara umum, alasan penyatuan kedua fungsi tersebut antara lain:

1. Fungsi pengawasan bank dan pengendalian moneter memiliki sifat yang interdependen, sehingga kedua fungsi tersebut harus sejalan.
2. Bank Sentral lebih mudah memantau dan menindaklanjuti dampak kebijakan moneter terhadap perbankan.
3. Data dan informasi hasil pengawasan bank sangat diperlukan dalam mengambil keputusan dan melaksanakan kebijakan moneter, demikian pula sebaliknya.

Di samping itu, terdapat beberapa Negara yang menggunakan kebijakan pemberian tugas pengawasan bank kepada Bank Sentral bersama dengan lembaga lainnya, antara lain adalah Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, pemeriksaan bank dilakukan oleh *Federal Reserve System* (Bank Sentral Amerika Serikat) bekerjasama dengan *Office of the Controller of the Currency, State Government* dan *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, dengan pembagian tugas pengawasan yang berbeda. Tugas utama yang pada umumnya dimiliki oleh Bank Sentral tersebut, juga dimiliki oleh Bank Indonesia sebagai Bank Sentral di Indonesia.

Independensi Bank Sentral berkaitan erat dengan pengalaman sejarah Bank-bank Sentral di berbagai Negara, pelaksanaan tugas dari suatu Bank Sentral memegang peranan sangat penting dalam kehidupan perekonomian suatu Negara.

Dilihat dari tugasnya, Bank Sentral pada mulanya berkembang dari suatu bank yang mempunyai tugas sebagaimana dilakukan oleh bank komersial. Selanjutnya, secara bertahap Bank Sentral diberikan tugas dan tanggung jawab yang lebih besar seperti menerbitkan uang kertas, dan bertindak sebagai agen dan bankir Pemerintah. Perkembangan selanjutnya, Bank Sentral selain memiliki tugas dan tanggung jawab yang lebih besar juga terlepas dari beberapa tugas dan tanggung jawab utama bank komersial.

Pada awalnya, Bank Sentral disebut sebagai *bank of issue* atau bank sirkulasi, karena tugasnya yang harus mempertahankan konversi uang kertas yang dikeluarkannya terhadap emas atau perak. Selanjutnya, bank sirkulasi tersebut menjalankan fungsi-fungsi lain seperti mengawasi dan mengatur perbankan, mempertahankan stabilitas ekonomi dengan mengatur jumlah uang beredar, dan untuk bertanggung jawab dalam penyelenggaraan sistem pembayaran.

Perkembangan tugas dan tujuan Bank Sentral menjadikan Bank Sentral tidak sama dengan bank komersial, sehingga masyarakat tidak dapat lagi menyimpan uangnya, meminta kredit, atau mentransfer uang di Bank Sentral. Dengan demikian, pembentukan Bank Sentral bertujuan tidak untuk mencari keuntungan, namun dibentuk untuk mencapai suatu tujuan sosial ekonomi tertentu yang menyangkut kepentingan nasional atau kesejahteraan umum, seperti stabilitas harga dan perkembangan ekonomi.

Selanjutnya, Bank Sentral dibentuk juga untuk menjaga dan mengarahkan agar kegiatan lembaga perbankan dapat berjalan dengan lancar sehingga dapat mendorong kegiatan ekonomi, mengingat keberadaan koordinator dan regulator yang tidak berpihak akan membawa bank-bank dapat melaksanakan kegiatannya secara efisien. Selain itu, pengendalian jumlah uang beredar merupakan faktor yang sangat penting dalam seluruh kegiatan ekonomi suatu Negara, sebagaimana dikemukakan oleh Walter Bagehot bahwa *money will not manage itself*²¹⁴ (uang tidak akan mengurus dirinya sendiri).

Bank Sentral pada umumnya merupakan suatu lembaga yang bertugas untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter dan mengawasi sistem keuangan dan perbankan. Dalam perkembangannya, peranan dan fungsi Bank Sentral telah mengalami evolusi dari semula sebagai bank sirkulasi menjadi Bank Sentral yang mempunyai fungsi sebagai pelaksana kebijakan moneter, mengatur perkreditan, dan mengawasi perbankan.

²¹⁴ Feliciano R. Fajardo dan Manuel M. Manansala, *Central Banking*, Navotas Press, Metro Manila, 1994, hlm.19.

Dengan demikian, peran Bank Sentral selain sebagai *bankers bank* yaitu sumber dana bagi bank-bank dan *lender of the last resort* yaitu sumber dana pinjaman terakhir bagi bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas, juga sebagai penjaga stabilitas moneter melalui kebijakan moneter.

Apabila Bank Sentral hanya mempunyai kedudukan sebagai *bankers bank*, maka tidak diperlukan independensi, sebagaimana dikatakan oleh Antonio Faizo,²¹⁵ yaitu “*If a central bank were only a bank of the banks, independence or degrees of autonomy would not be issued*” (Jika sebuah Bank Sentral hanya sebuah bank atas bank-bank, independensi atau tingkatan atas otonomi tidak akan diterbitkan). Independensi muncul jika diperlukan antara lain oleh hukum atau pendapat publik untuk melakukan tugas-tugas yang dianggap sebagai kepentingan umum. Lembaga yang dilekati dengan tujuan umum khusus ini adalah banknya bank, suatu lembaga yang berdasarkan sejarah dihasilkan oleh kekuatan pasar, sebagaimana dikatakan

oleh Antonio Faizo:

For a central bank, the issue of independence arises when it is required by law, by tradition, by the development of monetary theory, or by public opinion to perform tasks that are considered to be of public interest. The institution charged with pursuing these particular public objectives is a bank of the banks, an institutions that was historically generated by market forces.

(Sebagai sebuah Bank Sentral, isu independensi muncul jika diperlukan oleh hukum, adat/tradisi, teori perkembangan teori moneter, atau pendapat publik untuk melakukan tugas-tugas yang dianggap sebagai kepentingan umum. Lembaga yang dilekati dengan tujuan umum khusus ini adalah banknya bank, suatu lembaga yang secara sejarah dihasilkan oleh kekuatan pasar).

Dalam suatu Negara, peran Bank Sentral sangat penting khususnya untuk memelihara stabilitas keuangan, yang meliputi peran dalam memelihara kestabilan nilai mata uang dan stabilitas sistem perbankan, *the role of the central bank at this stage is crucial. The central*

²¹⁵Antonio Faizo, *Role and Independence of Central Banks, The Involving Role of Central Banks*, Central Banking Department, International Monetary Fund, Washington, 1991, hlm.123.

*bank is required fundamentally to maintain financial stability. This involves not only maintaining the internal and external value of the currency, but also the stability of the banking system.*²¹⁶ (Peranan Bank Sentral pada tahap ini adalah penting. Bank Sentral pada dasarnya diperlukan untuk menjaga stabilitas keuangan. Hal ini berarti tidak hanya untuk menjaga internal dan eksternal nilai mata uang, tetapi juga stabilitas sistem perbankan).

Selanjutnya, peran Bank Sentral sebagai *LoLR* yang dilakukan dengan mengintervensi dalam krisis perbankan lebih ditujukan pada dampak moneter dan keuangan, dengan alasan sebagaimana dikemukakan oleh Bagehot, yaitu:

*There are three good reasons behind this advice. First, provision of liquidity to good borrowers would assure the smooth and stable functioning of the payments system, thus heading off problems of confidence in the ability of even good borrowers to meet their commitments. Second, by lending only at penalty rates against good security, the central bank deters moral hazard behavior of distressed borrowers and protects its own solvency at the same time. Third, in a crisis, the central bank may be the only available buyer of good securities. Its presence in the market could check the free fall of the price of bonds or quality commercial paper, the forced debt liquidation of which may make even normally sound borrowers insolvent.*²¹⁷

(Terdapat 3 (tiga) alasan yang bagus dibalik saran ini. Pertama, penyediaan likuiditas kepada peminjam yang baik akan menjamin kelancaran dan kestabilan fungsi sistem pembayaran, sehingga masalah-masalah yang tersisa dari kepercayaan dalam kemampuan peminjam bahkan baik untuk memenuhi komitmen mereka. Kedua, pemberian suku bunga pinalti dalam pinjaman hanya untuk menjaga keamanan yang baik, Bank Sentral melakukannya untuk mencegah perilaku *moral hazard* dari peminjam yang tertekan dan pada saat yang sama melindungi kreditnya. Ketiga, di masa krisis, Bank Sentral mungkin satu-satunya pembeli yang mampu atas sekuritas yang baik. Keberadaannya dalam pasar dapat memeriksa penurunan bebas harga obligasi atau kualitas kertas berharga, pemaksaan likuidasi utang yang dapat membuat bahkan menormalkan kesehatan peminjam yang tidak dapat membayar).

Bank Indonesia sebagai *lender of the last resort (LoLR)* pada dasarnya merupakan pemberian fasilitas pinjaman pada bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan berfungsi

²¹⁶ Andrew Sheng, *Role of the Central Banking Banking Crisis: An Overview, The Evolving Role of Central Banks*, Central Banking Department, International Monetary Fund, Washington, 1991, hlm.197.

²¹⁷ Bagehot (1978), terketip dalam Andrew Sheng, *Role of the Central Banking Banking Crisis: An Overview, The Evolving Role of Central Banks*, Central Banking Department, International Monetary Fund, Washington, 1991, hlm.198.

untuk menghindarkan krisis keuangan yang sistemik. Terhadap bank yang mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, maka Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah.²¹⁸ Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU Bank Indonesia disebutkan bahwa fasilitas pinjaman tersebut hanya untuk jangka pendek yaitu paling lama 90 hari harus sudah dapat dikembalikan oleh bank yang bersangkutan.²¹⁹

Untuk dapat melaksanakan perannya, Bank Sentral mempunyai beberapa kewenangan antara lain mengedarkan uang sekaligus mengatur jumlah uang beredar, mengatur dan mengawasi kegiatan perbankan, mengembangkan sistem pembayaran, dan mengembangkan sistem perkreditan.²²⁰ Peran Bank Sentral tersebut umumnya telah diterapkan di banyak Negara dewasa ini. Namun demikian, di Negara-negara sedang berkembang, peran Bank Sentral jauh lebih luas, termasuk sebagai agen pembangunan, untuk melayani kebutuhan pembiayaan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, karena terbatasnya sumber-sumber dana untuk pembiayaan pembangunan. Perbedaan yang mendasar terkait dengan penyelesaian krisis perbankan adalah bahwa pada Undang-Undang sebelumnya secara kelembagaan Bank Indonesia berada di dalam Pemerintah atau di bawah Presiden sebagai Kepala Pemerintah dan di bawah Dewan Moneter yang diketuai oleh Menteri Keuangan dalam kebijakan moneter.

Berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia yang baru, Bank Indonesia berada di luar pemerintah, artinya tidak berada di bawah Menteri Kabinet dalam pemerintahan di

²¹⁸ Gatot Supramono, *Op.cit*, hlm. 11.

²¹⁹ Pasal 11 ayat (1) UUNo. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, menyebutkan bahwa : Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah untuk jangka waktu paling lama 90 (sembilanpuluh) hari kepada Bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek Bank yang bersangkutan.

²²⁰ *The Morgan Stanley Central Bank Directory*, 2003.

bawah Presiden, akan tetapi tetap berada dalam jalur koordinasi Presiden sebagai Kepala Negara. Perbedaan kewenangan mendasar yang terkait dengan penyelesaian krisis perbankan khususnya yang berkaitan dengan penyelesaian bank-bank bermasalah adalah bahwa kebijakan-kebijakan pengaturan dan pengawasan lembaga perbankan termasuk penutupan bank harus berada dalam koordinasi Menteri Keuangan, termasuk hak untuk memberikan dan mencabut izin usaha bank yang berada di bawah Menteri Keuangan. Setelah Undang-Undang Bank Indonesia yang baru, koordinasi dengan Menteri Keuangan lebih dikaitkan karena Departemen Keuangan yang merupakan pemegang otoritas keuangan dan fiskal, sedangkan kebijakan pengaturan dan pengawasan sepenuhnya berada pada Bank Indonesia, termasuk hak untuk pemberian dan pencabutan izin usaha bank.²²¹

2. Penerapan Akuntabilitas Bank Indonesia

Independensi atau kemandirian yang dimiliki oleh Bank Indonesia agar dapat berjalan sesuai dengan harapan, Bank Indonesia dituntut dengan penuh tanggungjawab dalam menjalankan setiap tugas, wewenang dan anggaran Bank Indonesia yang berlaku dan berlangsung secara transparan serta memenuhi akuntabilitas publik dalam arti terbuka bagi pengawasan oleh masyarakat. Akuntabilitas dan transparansi yang dituntut dari Bank Indonesia tersebut dimaksudkan agar semua pihak yang berkepentingan dapat ikut melakukan pengawasan terhadap setiap langkah kebijakan yang ditempuh oleh Bank Indonesia.²²²

²²¹ Pasal 24 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menyebutkan bahwa : Dalam rangka melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf (c), Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank, melaksanakan pengawasan Bank dan mengenakan sanksi terhadap Bank sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya Pasal 26 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, menjelaskan bahwa : Berkaitan dengan kewenangan di bidang perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, Bank Indonesia :

- a. Memberikan dan mencabut izin usaha Bank;
- b. Memberikan izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor Bank;
- c. Memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan Bank;
- d. Memberikan izin kepada Bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.

²²² <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/akuntabilitas.htm>

Akuntabilitas merupakan cerminan dari pendelegasian kekuasaan atau kewenangan kepada pejabat-pejabat independen yang ditunjuk tanpa melalui sistem pemilihan.²²³

Independensi Bank Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Bank Indonesia menuntut adanya akuntabilitas dan transparansi dalam setiap pelaksanaan tugas, wewenang, dan anggarannya. Tuntutan akan akuntabilitas dan transparansi Bank Indonesia dimaksudkan agar semua pihak yang berkepentingan dapat ikut serta melakukan pengawasan terhadap setiap kebijakan yang ditempuh Bank Indonesia.

Prinsip akuntabilitas dan transparansi pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia diterapkan dengan cara menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka melalui media masa pada setiap awal tahun. Laporan tersebut meliputi evaluasi pelaksanaan kebijakan moneter pada tahun sebelumnya, serta rencana kebijakan moneter dan penetapan sasaran moneter untuk tahun yang akan datang. Laporan tersebut juga disampaikan secara tertulis kepada Presiden dan DPR.

Bank Indonesia menyampaikan laporan perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPR setiap triwulan dan sewaktu-waktu apabila diminta oleh DPR. Hal tersebut sejalan dengan fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPR.

Transparansi di bidang anggaran, sebelum dimulainya tahun anggaran, Bank Indonesia menyampaikan rencana dan realisasi tahun anggaran kepada DPR dan Pemerintah. Selain itu, Laporan Keuangan Tahunan Bank Indonesia juga disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk diperiksa dan diumumkan kepada masyarakat melalui media massa. Kewajiban lain Bank Indonesia adalah menyusun neraca singkat mingguan yang diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Melalui kewajibannya yang melekat pada Bank Indonesia, maka Bank Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia menjelaskan

²²³ Dawam Raharjo, *Independensi Bank Indonesia Dalam Kemelut Politik*, Cidesindo, 2001, hlm. 81.

bahwa : Bank Indonesia wajib menyampaikan laporan tahunan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah pada setiap awal tahun anggaran. Adapun informasi tersebut menyangkut :

- a. Pelaksanaan tugas dan wewenangnya pada tahun sebelumnya;
- b. Rencana kebijakan, penetapan sasaran dan langkah-langkah pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia untuk tahun yang akan datang dengan memperhatikan perkembangan laju inflasi serta kondisi ekonomi dan keuangan.

Laporan tahunan yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat adalah dalam rangka pelaksanaan Akuntabilitas, sedangkan laporan tahunan kepada Pemerintah adalah dalam rangka informasi.²²⁴ Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia ditegaskan bahwa Bank Indonesia wajib menyampaikan laporan triwulanan secara tertulis tentang pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Berikutnya, Pasal 58 ayat (3) Undang-Undang Bank Indonesia mengatur bahwa : Laporan tahunan dan laporan triwulanan yang disampaikan oleh Bank Indonesia akan dievaluasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan digunakan sebagai bahan penilaian tahunan terhadap kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia.

Pasal 58 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Bank Indonesia mengatur bahwa : Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat memerlukan penjelasan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, termasuk dalam rangka penilaian terhadap kinerja Bank Indonesia, dan Bank Indonesia wajib menyampaikan penjelasan secara lisan dan/atau tertulis. Adapun laporan tahunan dan laporan triwulanan disampaikan kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa dengan mencantumkan ringkasannya dalam Berita Negara. Setiap awal tahun anggaran, Bank Indonesia wajib menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa yang memuat :

²²⁴ Penjelasan Pasal 58 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.

- a. Evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan moneter pada tahun sebelumnya;
- b. Rencana kebijakan moneter dan penetapan sasaran moneter untuk tahun yang akan datang dengan mempertimbangkan sasaran laju inflasi serta perkembangan kondisi ekonomi dan keuangan. (Pasal 58 ayat (6) Undang-Undang Bank Indonesia).

Penyampaian informasi kepada masyarakat, di samping sebagai cerminan asas transparansi juga dimaksudkan agar masyarakat mengetahui arah dan kebijakan moneter yang dapat dipakai sebagai salah satu pertimbangan penting dalam perencanaan usaha para pelaku pasar.²²⁵

Dalam rangka pengawasan terhadap independensi dilakukan mekanisme kendali dalam bentuk yang lazim adalah *checks and balances*. Dalam hal ini, tidaklah diartikan sebagai intervensi, namun adanya saling kendali dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Sistem pertanggungjawaban dalam lembaga independen mencakup dua prinsip pertanggungjawaban, yaitu pertanggungjawaban atas *beleids* (kebijakan) dan pertanggungjawaban hukum.

Ditinjau dari konsekuensi hukum terdapat dua macam pertanggungjawaban, yaitu pertama pertanggungjawaban dalam arti luas yang membawa konsekuensi bagi pejabat-pejabat yang bertanggungjawab dapat diambil tindakan politik yaitu diberhentikan, dan kedua pertanggungjawaban dalam arti sempit, yaitu pertanggungjawaban yang tidak membawa konsekuensi tertentu, artinya tidak diberhentikan.²²⁶

Rumusan Undang-Undang Bank Indonesia menjelaskan bahwa pertanggungjawaban menggunakan terminologi akuntabilitas, yaitu akuntabilitas kepada publik yang direpresentasikan melalui DPR.

²²⁵ Penjelasan Pasal 58 ayat (6) UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.

²²⁶ Bagir Manan, "Dasar-Dasar Pemikiran Amandemen UUD 1945 Yang Berkaitan Dengan Bank Indonesia Serta Amandemen UUBI", *Diskusi Pakar Terbatas di Bank Indonesia Tanggal 15 Juni 2001*, Jakarta, 2001, hlm.9 dan hlm.18.

Pertanggungjawaban dalam suatu organisasi dilaksanakan oleh pejabatnya. Bank Indonesia merupakan suatu lembaga yang abstrak, sehingga tidak dapat mempertanggungjawabkan kegiatannya, yang bertanggungjawab adalah pejabatnya. Artinya, pejabat Bank Indonesia harus mempertanggung-jawabkan seluruh pekerjaan dalam fungsinya misalnya sebagai Gubernur Bank Indonesia. Apabila terdapat kesalahan, maka merupakan kesalahan *beleids* (kebijakan) dari pejabatnya. Bank Indonesia tidak dapat membuat *beleids* (kebijakan), yang dapat membuat *beleids* (kebijakan) adalah pejabatnya.

Pertanggungjawaban terhadap *beleids* (kebijakan) yang telah diterbitkan tidak menimbulkan pemberhentian pejabatnya. Hal tersebut berbeda dengan pertanggungjawaban yuridis, yaitu apabila ternyata ditemukan pejabat Bank Indonesia melakukan perbuatan-perbuatan yang secara hukum menjadi dasar untuk pemberhentian.

Praktiknya, pertanggungjawaban *beleids* (kebijakan) dan pertanggung-jawaban terhadap pelanggaran hukum sudah rancu. Suatu permasalahan yang dianggap sebagai suatu pertanggungjawaban *beleids* (kebijakan) seperti penyaluran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)²²⁷ diperiksa di Kejaksaan Agung. Sesuai dengan teori pertanggungjawaban tersebut di atas, *beleids* (kebijakan) tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, karena *beleids* (kebijakan) hanya dapat dipertanggungjawabkan secara politis.

Permasalahan lain terkait dengan Bank Century yang merupakan lingkup pertanggungjawaban *beleids* (kebijakan) disamping diperiksa di DPR juga diperiksa di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sesuai dengan Undang-Undang Bank Indonesia²²⁸ permasalahan Bank Century karena kesulitan likuiditas merupakan lingkup diskresi Bank Indonesia yang merupakan lingkup pertanggungjawaban *beleids* (kebijakan).

²²⁷ Bandingkan dengan “Bulogate”, DPR melakukan pemeriksaan pada *beleids* (kebijakan) dari Presiden tidak pada permasalahan korupsinya.

²²⁸ Pasal 11 Undang-Undang Bank Indonesia.

Keputusan pejabat Negara dibagi dua, yaitu *beleids* (kebijakan) dan diskresi. Pengertian diskresi adalah kewenangan berupa kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari pejabat administrasi Negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri.²²⁹ Berkaitan dengan hal ini, maka diskresi Bank Indonesia tersebut merupakan diskresi administratif yang merupakan kewenangan atau kebebasan yang dimiliki oleh pejabat Bank Indonesia untuk mengambil keputusan atau tindakan atau memilih suatu keputusan dalam kewenangan yang dimilikinya. Diskresi tidak dapat menyimpang dari asas legalitas.

Hubungan antara asas legalitas dan asas diskresi bersifat saling melengkapi. Tidak ada diskresi tanpa legalitas, dan sebaliknya legalitas tanpa diskresi tidak ada artinya. Latar belakang diskresi adalah karena terdapat kewajiban pada setiap pejabat administratif untuk selalu memberi keputusan atas sesuatu permasalahan yang diajukan kepadanya meskipun hukum tidak mengaturnya, tidak lengkap atau tidak jelas.²³⁰

Syarat untuk pengambilan keputusan diskresi adalah (1) adanya suatu landasan hukum yang jelas dan tegas, (2) harus ada sistem dan prosedur atau mekanisme yang digunakan, (3) adanya lembaga yang diberi kewenangan, dan (4) adanya tujuan yang jelas yang dilandasi dengan itikad baik.²³¹

Keputusan diskresi mengandung dua aspek pokok,²³² yaitu pertama kebebasan mengertikan/menafsirkan mengenai ruang lingkup (modalitas) wewenang yang dirumuskan

²²⁹ CST. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, hlm.105 dan hlm.195.

²³⁰ Pasal 22 *Algemene Bepalingen*.

²³¹ Paulus Effendi Lotulung, "Kewenangan Dewan Gubernur Bank Indonesia Dalam Mengambil Keputusan Diskresioner", Diskusi Pakar dengan Bank Indonesia, Jakarta, 15 Agustus 2005.

²³² Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Bogor – Jakarta, 1999, hlm.77 sampai dengan hlm.78.

dalam peraturan dasar wewenangnya (kebebasan menilai yang bersifat obyektif). Kedua, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimilikinya itu akan ia laksanakan (kebebasan menilai yang bersifat subyektif).

Dalam hal suatu keputusan diskresi menimbulkan kerugian bagi pihak lain karena dianggap bertentangan dengan peraturan yang mendasarinya, maka pihak tersebut mempunyai hak untuk mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung terkait dengan peraturan yang mendasarinya. Apabila dalam *judicial review* tersebut, Mahkamah Agung dapat membuktikan bahwa keputusan diskresi tersebut menyalahgunakan kewenangan atau dilakukan secara sewenang-wenang, maka keputusan diskresi tersebut tidak memiliki kekuatan hukum, sehingga hakim berwenang mencabut keputusan diskresi tersebut.

Sementara itu, *beleids* (kebijakan) tidak sama dengan diskresi. *Beleids* (kebijakan) adalah konsep atau rencana yang berhubungan erat dengan politik. Diskresi bukan merupakan konsep atau rencana, melainkan merupakan kebebasan bertindak, artinya konsep dan pelaksanaan waktunya berhubungan erat. Sementara, *beleids* (kebijakan) antara konsep dengan pelaksanaan waktunya tidak sama.

Beleids (kebijakan) adalah dasar-dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan waktunya sama. Diskresi berfungsi untuk melaksanakan atau merealisasikan *beleids* (kebijakan).

Perbuatan *beleids* (kebijakan) pejabat administratif tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya, kecuali ada unsur penyalahgunaan wewenang (*detournement depouvoir*).

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, parameter yang membatasi gerak bebas kewenangan pejabat Negara (*discretionary power*) adalah *detournement depouvoir* (penyalahgunaan wewenang) dan *abus de droit* (sewenang-wenang), sedangkan dalam area

Hukum Pidana yang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur Negara berupa unsur *wederrechtelijkheid* dan menyalahgunakan kewenangan.²³³

Akibat hukum dari suatu *beleids* (kebijakan) apabila setelah diperiksa *beleids* (kebijakan) tersebut melanggar asas-asas *beleids* (kebijakan) atau dalam istilah Hukum Administrasi Negara adalah *general principles of good administration* (asas-asas umum pemerintahan yang baik atau AAUPB), adalah *beleids* (kebijakan) tersebut dapat dinyatakan batal dengan segala akibatnya.

Pejabat yang menerbitkan *beleids* (kebijakan) merupakan pihak yang bertanggung jawab. Sementara, pegawai yang berada di bawah pejabat penerbit dapat bertanggungjawab apabila pegawai tersebut melaksanakan *beleids* (kebijakan) terjadi *detournement depouvoir* yaitu melaksanakan tindakan yang berlebihan di luar batas yang sudah ditentukan,²³⁴ sehingga melakukan tindakan yang melebihi batas kewenangannya.

Rumusan akuntabilitas publik yang terdapat dalam Undang-Undang Bank Indonesia mengandung pemikiran bahwa Dewan Gubernur Bank Indonesia memberikan penjelasan mengenai arah kebijakan dan realisasi pelaksanaannya kepada DPR terbuka kepada publik. Namun, tidak diatur lebih lanjut mengenai evaluasi atas kebijakan Dewan Gubernur Bank Indonesia tersebut.

Bank Indonesia merupakan badan hukum publik yang berkedudukan dan menjalankan fungsi kenegaraan dan/atau pemerintahan.²³⁵ Bank Indonesia sebagai badan hukum publik melaksanakan fungsi publik dengan tetap dapat melaksanakan fungsi keperdataan. Terdapat perbedaan pertanggungjawaban hukum pada saat Bank Indonesia melakukan fungsi publik dengan fungsi keperdataan.

²³³ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana*, CV. Diadit Media, Jakarta, 2006, hal.399.

²³⁴ Sebagai contoh, pegawai diberikan delegasi wewenang untuk mengeluarkan dana Rp.100 juta, namun pegawai tersebut mengeluarkan dana Rp.150 juta.

²³⁵ Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Bank Indonesia.

Pertanggungjawaban fungsi publik ada pada pejabat Bank Indonesia. Gugatan terhadap pelaksanaan fungsi publik ditujukan kepada pejabat Bank Indonesia bukan terhadap Bank Indonesia. Gugatan terhadap suatu "*beschikking*" (keputusan) Bank Indonesia harus ditujukan kepada pejabat pembuat keputusan, bukan pada Bank Indonesia, misalnya apabila Gubernur Bank Indonesia membuat suatu keputusan administrasi Negara, dan apabila terdapat pihak yang keberatan, maka yang digugat adalah Gubernur Bank Indonesia sebagai pejabat yang membuat keputusan administrasi Negara. Sebaliknya, apabila terjadi suatu gugatan atau wanprestasi dari suatu perikatan keperdataan, Bank Indonesia sebagai badan hukum yang bertanggungjawab yang dalam hal ini Gubernur Bank Indonesia diberikan kewenangan untuk mewakili,²³⁶ karena menyangkut hubungan keperdataan.

Proses pengambilan keputusan oleh Dewan Gubernur Bank Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Bank Indonesia terdapat dua pendekatan, yaitu keputusan kolektif dan keputusan individual.

Penetapan kebijakan Bank Indonesia yang bersifat prinsipil dan strategis²³⁷ seperti kebijakan umum di bidang moneter, keputusan dilakukan secara kolektif atas dasar musyawarah untuk mencapai mufakat dalam Rapat Dewan Gubernur Bank Indonesia.²³⁸ Apabila mufakat tidak tercapai, Gubernur Bank Indonesia menetapkan keputusan akhir. Rapat Dewan Gubernur Bank Indonesia merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi di Bank Indonesia. Oleh karenanya, keputusan kolektif menjadi tanggung jawab bersama seluruh anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia.

Keputusan individual dilakukan untuk melaksanakan tugas operasional kebijakan yang telah diputuskan dalam rapat Dewan Gubernur Bank Indonesia oleh masing-masing

²³⁶ Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia.

²³⁷ Pengertian prinsipil dan strategis adalah kebijakan-kebijakan Bank Indonesia yang mempunyai dampak luas baik ke dalam maupun ke luar Bank Indonesia.

²³⁸ Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia.

anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia sesuai dengan pembagian tugas dan wewenang²³⁹ anggota Dewan Gubernur yang ditetapkan dengan Peraturan Dewan Gubernur.²⁴⁰ Oleh karenanya, keputusan individual menjadi tanggung jawab masing-masing anggota Dewan Gubernur.

Masalah kewenangan sangat penting, karena dalam perkara tata usaha Negara, yang pertama diuji oleh hakim adalah mengenai kewenangan pejabat yang menerbitkan keputusan. Suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang mengakibatkan keputusan tersebut tidak sah, sedangkan keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang namun mengandung cacat yuridis mengakibatkan keputusan tersebut dapat dibatalkan.

Keputusan berdasarkan isinya dibagi dua, yaitu *regeling* yang tidak menjadi obyek tata usaha Negara, namun dapat dimintakan *judicial review* ke Mahkamah Agung; dan *beschikking* yang mempunyai sifat individual, final dan konkrit yang merupakan obyek tata usaha Negara.

Berkaitan dengan pelaksanaan wewenang yang dimiliki oleh Bank Indonesia semuanya terpusat pada Gubernur Bank Indonesia.²⁴¹ Artinya kewenangan Bank Indonesia yang diwakili oleh Gubernur Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Bank Indonesia dalam pembagian tugas dan wewenang Dewan Gubernur Bank Indonesia merupakan mandat.

Kewenangan tersebut dalam pelaksanaannya dapat dilakukan oleh pejabat lain berdasarkan ketentuan mengenai pembagian wewenang yang ada. Pejabat yang ditunjuk

²³⁹ Mencakup pembagian tugas, pendelegasian wewenang, dan kode etik Dewan Gubernur Bank Indonesia.

²⁴⁰ Pasal 38 Undang-Undang Bank Indonesia.

²⁴¹ Philipus M. Hadjon, *Pelaksanaan Kewenangan Bank Indonesia di Bidang Perizinan Perbankan dan Pencabutan Izin Usaha Bank serta Perpanjangan Surat Utang Negara*, Diskusi Pakar di Bank Indonesia, Jakarta, Tanggal 28 September 2004.

bertindak untuk dan atas nama Gubernur Bank Indonesia. Artinya, model pembagian tugas di Bank Indonesia adalah mandat.²⁴²

Undang-Undang Bank Indonesia menganut pelimpahan wewenang berbentuk mandat. Hal tersebut tercermin pada kewenangan mewakili Bank Indonesia di dalam dan di luar pengadilan yang diserahkan kepada Gubernur Bank Indonesia.²⁴³ Gubernur Bank Indonesia diberikan kewenangan atributif oleh Undang-Undang Bank Indonesia,²⁴⁴ yang kemudian dalam pelaksanaan tugas sehari-hari dapat dilimpahkan kepada Deputy Gubernur Senior, Deputy Gubernur, atau pejabat Bank Indonesia lain. Penyerahan sebagian tugas Gubernur Bank Indonesia kepada anggota Dewan Gubernur dan pejabat Bank Indonesia sejalan dengan konsep mandat.²⁴⁵ Tanggung jawab pelaksanaan tugas dan kewenangan Bank Indonesia tidak beralih kepada penerima mandat, namun tetap berada pada jabatan Gubernur Bank Indonesia.

3. Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI)

Keberadaan Independensi Bank Indonesia perlu diimbangi dengan akuntabilitas. Konsep Badan Supervisi merupakan suatu mekanisme yang memungkinkan adanya keseimbangan yang baik antara independensi dan akuntabilitas serta merupakan mekanisme yang dapat digunakan untuk memantau pengelolaan Bank Indonesia dan meningkatkan akuntabilitas.

Dalam upaya meningkatkan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan kredibilitas Bank Indonesia, pembentuk Undang-Undang membentuk Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI) dengan Undang-Undang Bank Indonesia.²⁴⁶ Penambahan dalam penataan

²⁴² Pasal 38 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 39 ayat (1), (2), dan ayat (3) Undang-Undang Bank Indonesia.

²⁴³ Pasal 37, Pasal 38, dan Pasal 39 Undang-Undang Bank Indonesia.

²⁴⁴ Pasal 26 Undang-Undang Bank Indonesia.

²⁴⁵ Pasal 38 Undang-Undang Bank Indonesia.

²⁴⁶ Pasal 58 A ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia.

kelembagaan adalah untuk memperkuat fungsi pengawasan DPR terhadap Bank Indonesia di bidang tertentu.²⁴⁷

Wacana pembentukan Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI) digulirkan pada Tanggal 27 Februari 2002, ketika pemerintah mengajukan tambahan materi baru untuk kedua kalinya pada amandemen UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia . Wacana tersebut berkembang dari rekomendasi Tim Panel *International Monetary and Fund (IMF)* Tanggal 16 April 2001 yang dibentuk oleh pemerintah untuk melakukan kajian berkenaan dengan proses amandemen atas Undang-Undang Bank Indonesia.

Pemerintah mengajukan usulan Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI) dalam kerangka bagian dari mekanisme akuntabilitas Bank Indonesia serta sebagai penyeimbang independensi yang dimiliki oleh Bank Indonesia, dengan fokus tugas untuk mengawasi tata kelola (*good governance*) yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia.²⁴⁸

Tim Panel *IMF* berpendapat bahwa walaupun laporan sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia²⁴⁹ tersedia bagi

²⁴⁷ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Sistem Perbankan Indonesia Serta Fungsunya Menjaga Stabilitas Sistem Moneter Dihubungkan Dengan Sistem Keuangan Nasional*, Disertasi, *Op.cit*, hlm. 123-124.

²⁴⁸ Pemerintah Indonesia dan *IMF* sepakat membentuk Panel *IMF* yang terdiri dari 4 orang, yaitu: Dr. Boediono; Prof.Dr.Sutan Remy Sjahdeini; Mr. Roberto Zahler (Mantan Gubernur Bank Sentral Chili); Dr. Donald Brash (Gubernur Reserve Bank New Zealand). Hasil Tin Panel *IMF* berupa *Office Memorandum IMF* Tanggal 16 April 2001 dengan subject: *Indonesia-Report of Independent Panel to Review the Proposed Amendments to the Bank Indonesia Law, butir H.2. Making Bank Indonesia more accountable.*

²⁴⁹ Pasal 58 UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia:

- (1) Bank Indonesia wajib menyampaikan laporan tahunan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah pada setiap awal tahun anggaran, yang memuat:
 - a. pelaksanaan tugas dan wewenangnya pada tahun sebelumnya; dan
 - b. rencana kebijakan, penetapan sasaran, dan langkah-langkah pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia untuk tahun yang akan datang dengan memperhatikan perkembangan laju inflasi serta kondisi ekonomi dan keuangan.
- (2) Bank Indonesia wajib menyampaikan laporan triwulanan secara tertulis tentang pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.
- (3) Laporan tahunan dan laporan triwulanan yang disampaikan oleh Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dievaluasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan digunakan sebagai bahan penilaian tahunan terhadap kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia.
- (4) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat memerlukan penjelasan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, termasuk dalam rangka penilaian terhadap kinerja Bank Indonesia, Bank Indonesia wajib menyampaikan penjelasan secara lisan dan/atau tertulis.

masyarakat luas, tetapi tidak ada kewajiban kepada DPR untuk melakukan penilaian secara mendalam dan berkala. Hal tersebut merupakan bagian penting dari proses penilaian kinerja dan akuntabilitas Bank Indonesia. Oleh karena itu, Tim Panel *IMF* merekomendasikan agar DPR menilai atau mengevaluasi laporan-laporan Bank Indonesia dengan bantuan *expert assistant* yang disediakan bagi DPR untuk melakukan tugas tersebut, dan mengumumkan kepada masyarakat hasil penilaian tersebut.

Tim Panel *IMF* mengusulkan dibentuk *Supervisory Board* karena tidak adanya mekanisme efektif untuk memantau kinerja dan perilaku Bank Indonesia secara bulanan. Mekanisme tersebut diciptakan sedemikian rupa untuk menghindarkan pengaruh politik dalam penetapan arah kebijakan moneter.

Dasar pertimbangan dibentuknya BSBI adalah dalam rangka mendukung pelaksanaan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan kredibilitas Bank Indonesia. Artinya, BSBI perlu dibentuk antara lain untuk menjaga kepercayaan publik terhadap konsep independensi bank sentral sebagaimana yang dianut dalam Undang-Undang Bank Indonesia.

Transparansi kepada publik diperlukan agar masyarakat dapat memperoleh informasi bahwa Bank Indonesia dikelola secara baik dan secara objektif dapat menjaga independensinya, sedangkan aspek akuntabilitas kepada masyarakat antara lain diwujudkan dari adanya kewajiban Bank Indonesia untuk memberikan penjelasan tentang kebijakannya melalui laporan reguler kepada DPR dan penjelasan kepada masyarakat. Pembentukan BSBI berfungsi untuk membantu tugas DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Bank Sentral.

-
- (5) Laporan tahunan dan laporan triwulanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa dengan mencantumkan ringkasannya dalam Berita Negara.
- (6) Setiap awal tahun anggaran, Bank Indonesia wajib menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa yang memuat:
- a. evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan moneter pada tahun sebelumnya;
 - b. rencana kebijakan moneter dan penetapan sasaran moneter untuk tahun yang akan datang dengan mempertimbangkan sasaran laju inflasi serta perkembangan kondisi ekonomi dan keuangan.”

Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI) merupakan badan baru yang berkaitan dengan Bank Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia. Adapun pengaturan tersebut diatur dalam Pasal 58 A berikut Penjelasan²⁵⁰. Berdasarkan rumusan dan penjelasan Pasal 58A UU No. 23 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia dapat diketahui bahwa tujuan pembentukan BSBI adalah untuk membantu DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia dalam upaya meningkatkan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan kredibilitas Bank Indonesia.

Pengertian dari **“pengawasan di bidang tertentu”**, dijelaskan secara rinci dalam penjelasan Pasal 58A Undang-Undang Bank Indonesia, yaitu bahwa BSBI ditugaskan untuk melakukan tiga tugas telaahan yang terdiri atas :

- a. Laporan keuangan tahunan Bank Indonesia;
- b. Anggaran operasional dan investasi Bank Indonesia; dan
- c. Prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan asset Bank Indonesia.

Hasil telaahan tersebut selanjutnya disampaikan oleh BSBI kepada DPR dan tidak boleh disampaikan langsung kepada publik. Hal tersebut mengingat BSBI merupakan badan yang bertugas membantu DPR. Sementara itu, fungsi pengawasan terhadap Bank Indonesia,

²⁵⁰ Pasal 58 A UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, adalah sebagai berikut :

- (1) Untuk membantu Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia dibentuk Badan Supervisi dalam upaya meningkatkan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan kredibilitas Bank Indonesia.
- (2) Badan Supervisi terdiri dari 5 (lima) anggota terdiri dari seorang Ketua merangkap anggota, dan 4 (empat) orang anggota yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan diangkat oleh Presiden untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya
- (3) Keanggotaan Badan Supervisi dipilih dari orang-orang yang mempunyai integritas, moralitas, kemampuan/kapabilitas/keahlian, profesionalisme dan berpengalaman di bidang ekonomi, keuangan, perbankan, atau hukum.
- (4) Seluruh biaya Badan Supervisi dibebankan pada anggaran operasional Bank Indonesia.
- (5) Badan Supervisi berkedudukan di Jakarta.
- (6) Badan Supervisi menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat sekurang-kurangnya sekali dalam 3 (tiga) bulan atau sewaktu-waktu apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Bank Indonesia, merupakan kewenangan DPR. Oleh karena itu, keberadaan BSBI tidak boleh menjadikan kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap Bank Indonesia menjadi berkurang.

Berdasarkan obyek penelaahan yang menjadi tugas BSBI, dikaitkan dengan akuntabilitas Bank Indonesia kepada DPR, adalah berupa kewajiban Bank Indonesia untuk menyampaikan laporan kepada DPR untuk kemudian dievaluasi oleh DPR²⁵¹, terlihat bahwa pembentukan BSBI diharapkan dapat memperkuat fungsi pengawasan DPR terhadap kegiatan operasional dan investasi Bank Indonesia.

Berkaitan dengan tugas Bank Indonesia dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, perbankan dan sistem pembayaran, eksistensi BSBI tidak mengurangi independensi Bank Indonesia. Hal tersebut mengingat dalam melaksanakan tugasnya, BSBI tidak dapat mencampuri dan menilai kebijakan Bank Indonesia (di bidang sistem pembayaran, pengaturan dan pengawasan bank, serta bidang-bidang yang merupakan penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter), serta tidak dapat mengevaluasi kinerja Dewan Gubernur.²⁵² Hubungan kerja dan tanggung jawab BSBI dengan DPR, dalam pelaksanaannya sesuai dengan dasar pembentukannya. BSBI bertugas untuk membantu tugas Komisi di DPR²⁵³ yang membidangi Bank Indonesia secara lebih spesifik dan profesional.

²⁵¹ Lihat Pasal 58 UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No.3 Tahun 2004.

²⁵² Lihat Pasal 4 Ayat (2) dan Pasal 9 UUBI.
Pasal 4 Ayat (2) menyatakan :

“ Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-undang ini.”

Pasal 9 menyatakan:

- “ (1) Pihak lain dilarang melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8.
- (2) Bank Indonesia wajib menolak dan atau mengabaikan segala bentuk campur tangan dari pihak mana pun dalam rangka pelaksanaan tugasnya.”

²⁵³ Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, DPR dibagi dalam beberapa Komisi. BSBI merupakan semacam konsultan plus untuk DPR karena hasil telaahannya tidak boleh disampaikan kepada publik, terkutip pada Drajat Wibowo, anggota Komisi XI DPR, Daily Investor Indonesia, Tanggal 23 Juli 2005.

Apabila dibandingkan dengan UU No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang tidak menganut konsep independensi bank sentral²⁵⁴, kedudukan BSBI ini sangat berbeda dengan kedudukan dua badan yang ada pada tatanan kelembagaan pada waktu itu. Pertama, Komisaris Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 UU No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, bertanggung jawab kepada Presiden dan bertugas mengawasi Bank Indonesia selaku perusahaan, sehingga Komisaris Pemerintah mempunyai hubungan kerja yang bersifat langsung dengan Bank Indonesia. Sementara itu, BSBI tidak mempunyai hubungan kerja langsung dengan Bank Indonesia, namun BSBI mempunyai hubungan kerja langsung dengan DPR. Dalam hal tersebut BSBI mempunyai keperluan untuk berhubungan langsung dengan Bank Indonesia, maka tentunya BSBI terlebih dahulu harus memperoleh penugasan dari DPR.

Selain itu, yang kedua bahwa BSBI juga berbeda dengan Dewan Moneter sebagaimana diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 14 UU No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Dewan Moneter beranggotakan menteri-menteri yang membidangi keuangan dan perekonomian serta Gubernur Bank Indonesia. Dewan Moneter bertugas membantu pemerintah dalam merencanakan dan menetapkan kebijakan moneter. Sementara itu, BSBI merupakan badan yang bertugas membantu DPR untuk menelaah laporan/prosedur yang terkait dengan kegiatan/anggaran operasional Bank Indonesia, di luar kebijakan di bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran.

Berdasarkan telaahan tersebut di atas, maka kedudukan BSBI tidak berada dalam struktur organisasi Bank Indonesia dan pembentukan BSBI tidak dimaksudkan untuk dapat mencampuri tugas dan wewenang Bank Indonesia sehari-hari, serta tidak dimaksudkan pula untuk mengurangi independensi Bank Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam penataan kelembagaan Bank Indonesia, pembentuk Undang-Undang menambah untuk memperkuat

²⁵⁴ UU No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral mendudukkan Bank Indonesia sebagai pembantu pemerintah, sebagaimana dapat dilihat dari rumusan Pasal 7: "Tugas Pokok bank adalah membantu pemerintah...". Pasal 17 "Presiden dapat memberhentikan Gubernur dan Direktur-direktur meskipun masa jabatan yang bersangkutan belum berakhir..."

fungsi pengawasan DPR terhadap Bank Indonesia di bidang tertentu dalam rangka untuk meningkatkan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan kredibilitas Bank Indonesia.

Dalam pelaksanaannya BSBI bertugas selaku Badan yang membantu Komisi XI DPR.²⁵⁵ Pengaturan dalam UUBI yang jelas sangat diperlukan untuk mengoptimalkan fokus kerja BSBI. Sesuai dengan amanat Pasal 58A Undang-Undang Bank Indonesia, tugas BSBI dalam rangka membantu DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia adalah melakukan telaahan atas : Laporan keuangan tahunan BI; anggaran operasional dan investasi BI; serta prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan asset BI. Hasil telaahan yang dilakukan oleh BSBI, selanjutnya disampaikan kepada DPR sebagai masukan bagi DPR dalam rangka menjalankan fungsi pengawasannya terhadap Bank Indonesia.

Selain menyebutkan secara eksplisit tentang tiga tugas yang diamanatkan Undang-Undang Bank Indonesia, Pasal 58A Undang-Undang Bank Indonesia juga menegaskan bahwa hubungan kerja BSBI adalah kepada DPR dan tidak ada garis hubungan kerja secara langsung dengan Bank Indonesia. Undang-Undang Bank Indonesia memberikan batasan bahwa BSBI :

- a. Tidak melakukan penilaian terhadap kinerja Dewan Gubernur;
- b. Tidak ikut mengambil keputusan serta tidak ikut serta memberikan penilaian terhadap kebijakan di bidang sistem pembayaran, pengaturan dan pengawasan bank serta bidang-bidang yang merupakan penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter.
- c. Tidak dapat menghadiri Rapat Dewan Gubernur;
- d. Tidak dapat mencampuri dan menilai kinerja Bank Indonesia;
- e. Tidak dapat mengevaluasi kinerja Dewan Gubernur;
- f. Tidak dapat menyatakan pendapat untuk mewakili Bank Indonesia; dan

²⁵⁵ Lihat Pasal 58A UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No.3 Tahun 2004, yang secara tegas menguraikan tugas dan pembatasan kepada BSBI.

- g. Tidak dapat menyampaikan informasi yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya langsung kepada publik.

BSBI dibentuk bukan untuk menilai seluruh aspek kegiatan Bank Indonesia tetapi untuk membantu sebagian tugas Komisi XI DPR dalam melaksanakan pengawasan di bidang tertentu saja terhadap Bank Indonesia. Dalam konteks lingkup tugas dan kewenangan BSBI, maka BSBI tidak mempunyai kewenangan sebagai badan pemeriksa (*auditor*) terhadap Bank Indonesia, sehingga kewenangan BSBI sangat berbeda dari dan tidak dapat disetarakan dengan kewenangan yang diberikan Undang-Undang kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana diatur dalam Pasal 59 dan 61 Undang-Undang Bank Indonesia.²⁵⁶

Berdasarkan Pasal 59 Undang-Undang Bank Indonesia, apabila diperlukan BPK dapat melakukan pemeriksaan khusus terhadap Bank Indonesia atas permintaan DPR, yaitu untuk melakukan pemeriksaan khusus terhadap Bank Indonesia apabila DPR ingin mengetahui lebih dalam mengenai suatu permasalahan atau suatu kegiatan tertentu yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan dan pelaksanaan anggaran oleh Bank Indonesia. Sementara itu sesuai dengan Pasal 61 Undang-Undang Bank Indonesia, Bank Indonesia berkewajiban untuk menyampaikan laporan keuangan tahunan kepada BPK, yang pada akhirnya BPK akan menyampaikan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan tahunan Bank Indonesia kepada DPR sebagai badan yang memberi tugas.

²⁵⁶ Lihat Pasal 59 dan Pasal 61 UU No.23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No.3 Tahun 2004.

Pasal 59 menyatakan:

“Badan pemeriksa Keuangan dapat melakukan pemeriksaan khusus terhadap Bank Indonesia atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat apabila diperlukan.”

Penjelasan Pasal 59 menyatakan:

“Pemeriksaan khusus atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Bank Indonesia dimaksudkan untuk mengetahui lebih dalam mengenai suatu permasalahan atau suatu kegiatan tertentu yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan dan pelaksanaan anggaran oleh Bank Indonesia.”

Pasal 61 menyatakan:

- (1) Selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah berakhirnya tahun anggaran, Bank Indonesia telah menyelesaikan penyusunan laporan keuangan tahunan Bank Indonesia.
- (2) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selesai disusun, Bank Indonesia wajib menyampaikan laporan tersebut kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk dimulai pemeriksaan.
- (3) Selambat-lambatnya 90 (sembilan puluh) hari sejak pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan Pemeriksa Keuangan menyampaikan laporan hasil pemeriksaan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Bank Indonesia wajib mengumumkan laporan keuangan tahunan Bank Indonesia kepada publik melalui media massa.”

Undang-Undang Bank Indonesia mengatur bahwa biaya BSBI dibebankan pada anggaran operasional Bank Indonesia.²⁵⁷ Sehubungan dengan hal tersebut terdapat kesangsian atas kinerja BSBI dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap Bank Indonesia. Namun demikian, hal ini amat tergantung dari integritas dan moralitas BSBI.²⁵⁸

Pada dasarnya pengaturan Undang-Undang Bank Indonesia tersebut tidak dapat diartikan bahwa Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk menetapkan jumlah anggaran dan fasilitas bagi keperluan operasional BSBI. Hal tersebut karena BSBI merupakan pembantu DPR, sehingga kewenangan penetapan besarnya anggaran dan fasilitas BSBI sepenuhnya merupakan kewenangan DPR.²⁵⁹ Disamping itu, dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, DPR harus memperhatikan kemampuan keuangan Bank Indonesia. Dengan demikian, integritas BSBI akan tetap terjaga.

Terkait dengan pelaksanaan tugas BSBI sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 58A UUBI, perlu disusun suatu aturan yang bersifat operasional yang merupakan *guidance* bagi BSBI dalam melaksanakan tugasnya. Mengingat BSBI merupakan badan yang bertugas membantu sebagian tugas Komisi DPR dalam melaksanakan pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia, maka seharusnya aturan pelaksanaan tersebut disusun dan dibuat oleh DPR.

4. Arsitektur Perbankan Indonesia (API) Dalam Sistem Perbankan Nasional.

Arsitektur Perbankan Indonesia (API) merupakan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh dan memberikan arah, bentuk, dan tatanan industri perbankan untuk rentang waktu lima sampai sepuluh depan. Arah kebijakan

²⁵⁷ Pasal 58 A ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia.

²⁵⁸ Sri Adiningsih, *Harian Sinar Harapan*, Tanggal 23 Juli 2005.

²⁵⁹ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Sistem Perbankan Indonesia Serta Fungsnyai Menjaga Stabilitas Sistem Moneter Dihubungkan Dengan Sistem Keuangan Nasional*, Disertasi, *Op.cit.*, hlm. 126.

pengembangan industri perbankan di masa datang dirumuskan dalam API yang dilandasi oleh visi mencapai suatu sistem perbankan sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Berpijak dari adanya kebutuhan *blue print* perbankan nasional dan sebagai kelanjutan dari program restrukturisasi perbankan yang sudah berjalan sejak Tahun 1998, maka Bank Indonesia pada Tanggal 9 Januari Tahun 2004 telah meluncurkan API sebagai suatu kerangka menyeluruh arah kebijakan pengembangan perbankan Indonesia ke depan. Peluncuran API tersebut tidak terlepas upaya Pemerintah dan Bank Indonesia untuk membangun kembali perekonomian Indonesia.

Arsitektur Perbankan Indonesia adalah sebuah istilah baru dalam lembaga perbankan nasional, tetapi sebelumnya telah dikenal beberapa istilah lain yang mempunyai arti dan tujuan yang relatif sama, yaitu *blueprint* perbankan, *landscape* perbankan, stratifikasi perbankan, atau pemetaan perbankan nasional. Apabila dibandingkan dengan istilah-istilah tersebut, maka istilah Arsitektur Perbankan Indonesia (API) dapat lebih memberi makna dan nuansa yang komprehensif dan luas mengenai tatanan perbankan yang diinginkan untuk ke masa yang akan datang.²⁶⁰

Menurut Burhanuddin Abdullah bahwa API adalah memuat *policy direction* dalam bentuk program pengembangan perbankan untuk mencapai suatu visi dan bentuk industri perbankan nasional, yakni menghasilkan sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien yang mampu menciptakan kestabilan sistem keuangan untuk mendorong pertumbuhan perekonomian nasional. Dengan demikian, setiap kebijakan perbankan dalam kurun waktu 10-15 tahun ke depan tidak terlepas dari *framework* API.²⁶¹

Arsitektur Perbankan Indonesia (API) merupakan suatu *banking architecture* yang tidak hanya diperlukan bagi industri perbankan saja melainkan juga sektor keuangan

²⁶⁰ Hermansyah, *Op.cit*, hlm. 177.

²⁶¹ Hermansyah, *Op.cit*, hlm. 178.

secara keseluruhan untuk melihat gambaran atau peta perbankan di masa depan. Dengan demikian API merupakan suatu *blueprint* dan *policy direction* mengenai tatanan industri perbankan ke depan, menjelaskan arah dan bentuknya dan menyangkut hampir semua aspek yang berhubungan dengan perbankan, misalnya kelembagaan, struktur organisasi, konsep pengawasan, pengaturan dan lembaga penunjang lainnya.

Secara umum Arsitektur Perbankan Indonesia (API) dapat berfungsi sebagai alat untuk melakukan perubahan-perubahan dalam industri perbankan ke depan (*as a tool of banking engineering*), yang berarti arsitektur perbankan akan menjadi *benchmark*, *platform* maupun sasaran yang hendak dituju oleh lembaga perbankan nasional. Berdasarkan fungsinya yang demikian itu, diharapkan bahwa industri perbankan nasional bersama-sama dengan *stake holders* lainnya, sehingga akan mengetahui bentuk dan wujud perbankan nasional dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun ke depan baik dari segi regulasi, pengawasan, struktur kelembagaan, dan sebagainya.²⁶² Tujuan utama Arsitektur Perbankan Indonesia adalah menciptakan industri perbankan nasional yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka mendorong pertumbuhan perekonomian nasional.

Untuk mempercepat terwujudnya industri perbankan yang sehat, kuat dan efisien, Bank Indonesia telah merumuskan arah kebijakan perbankan yang kiranya akan mengisi dinamika industri perbankan nasional pada beberapa waktu mendatang, yaitu :²⁶³

1. Akselerasi proses konsolidasi industri perbankan, dimana skenario program konsolidasi bagi penyehatan dan penguatan indsutri perbankan terdiri dari :
 - a. Skenario konsolidasi yang bersifat *market driven*;
 - b. Skenario konsolidasi yang bersifat *directives*; dan
 - c. Skenario konsolidasi yang bersifat sebagai kewajiban (*heavy handed*).

²⁶² Hermansyah, *Op.cit*, hlm. 179-180

²⁶³ Hermansyah, *Op.cit*, hlm. 180

2. Reorientasi mekanisme dan pola kerja industri perbankan nasional ke depan yang lebih akomodatif terhadap kebutuhan perekonomian nasional.
3. Implementasi langkah-langkah penguatan infrastruktur sistem keuangan. Sistem perbankan yang sehat dan efisien membutuhkan keberadaan infrastruktur yang memadai.
4. Membawa industri perbankan nasional untuk berada pada *level of playing field*, dan
5. Penguatan aspek-aspek *prudential* perbankan dan peningkatan fungsi intermediasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, keberadaan API dalam industri perbankan menjadi sangat penting dalam upaya menciptakan sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien. Untuk mencapai visi dan tujuan Arsitektur Perbankan Indonesia, Bank Indonesia memformulasikan 6 (enam) pilar utama sebagai sasaran yang ingin dicapai, yaitu :²⁶⁴

1. Struktur perbankan yang sehat dan mampu mendorong pembangunan ekonomi nasional dan berdaya saing internasional;
2. Sistem pengaturan yang efektif dan mampu mengantisipasi perkembangan pasar keuangan domestik dan internasional;
3. Sistem pengawasan bank yang independen dan efektif;
4. Penguatan kondisi internal industri perbankan;
5. Penciptaan dan penguatan infrastruktur pendukung industri perbankan; dan
6. Perlindungan dan pemberdayaan nasabah.

Berdasarkan keenam pilar API sebagaimana tersebut di atas, menunjukkan bahwa keberadaan API sangat penting dan fundamental dalam rangka menciptakan industri perbankan yang sehat, kuat dan efisien, sehingga perbankan mampu menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Penjabaran dari keenam pilar API tersebut adalah sebagai berikut :

1. Struktur Perbankan yang Sehat

Struktur perbankan yang sehat merupakan sasaran utama bagi industri perbankan di negara manapun termasuk di Indonesia, sehingga masalah struktur tersebut menjadi Pilar Pertama API. Dengan adanya struktur perbankan yang sehat, diharapkan negara memiliki fundamental perbankan yang lebih kuat. Untuk itu sebagai upaya mendukung terwujudnya struktur perbankan yang sehat tersebut, salah satu cara adalah dengan

²⁶⁴ Hermansyah, *Op.cit*, hlm. 182.

memperkuat permodalan lembaga perbankan yang ada di Indonesia. Selanjutnya di samping memperkuat permodalan lembaga perbankan nasional, struktur perbankan yang kuat juga dibangun dengan meningkatkan peran serta Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dalam peta perbankan nasional.

2. Pengaturan Perbankan yang Efektif

Pengaturan perbankan yang penting dan utama adalah ketaatan terhadap pengaturan perbankan yang mengacu kepada standar internasional. Hal tersebut berkaitan erat dengan peningkatan daya saing dan ketahanan menghadapi risiko bagi lembaga perbankan serta praktik *good corporate governance* dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional.

Struktur perbankan yang sehat dapat diwujudkan apabila disertai dengan sistem pengaturan perbankan yang efektif. Guna membangun industri perbankan yang kuat diikuti dengan pembenahan pada sistem pengaturan perbankan yang telah ada. Untuk itu Bank Indonesia akan memperbaiki proses penyusunan peraturan dan ketentuan perbankan dengan lebih banyak melibatkan para *stakeholders* perbankan dalam proses penyusunannya, sehingga peraturan yang dibuat akan selalu memperhatikan kemampuan *stakeholders*.

Selanjutnya, *best practices* ketentuan perbankan yang bersifat internasional yang dikenal dengan *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision* akan terus diimplementasikan secara bertahap dalam jangka panjang. Dengan penerapan *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision* maupun ketentuan *best practices* lainnya seperti *the New Basel Accord (Basel II)* diharapkan praktik penyelenggaraan perbankan nasional telah memiliki standar yang sama dengan bank-bank yang ada di luar

negeri, sehingga tingkat kepercayaan masyarakat internasional terhadap industri perbankan nasional akan semakin meningkat.

3. Pengawasan Bank yang Independen dan Efektif

Pengawasan yang independen dan efektif sangat diperlukan baik untuk saat ini maupun jangka panjang sebagai solusi atas meningkatnya kegiatan usaha maupun kompleksitas risiko yang dihadapi oleh lembaga perbankan di Indonesia. Bank-bank tidak hanya menjual produk dan jasa perbankan saja, melainkan juga produk-produk keuangan lainnya, seperti asuransi (*bank assurance*), *asset-backed securities* (efek beragun aset) dan reksadana sehingga diperlukan pengawasan yang lebih kompleks. Oleh karena itu, Bank Indonesia sebagai otoritas pengawas lembaga perbankan akan menyempurnakan sistem pengawasan bank dengan terus mengembangkan metode pengawasan bank yang berbasis pada risiko (*risk-based supervision*) serta melakukan konsolidasi organisasi pengawasan bank yang ada di Bank Indonesia.

Pembenahan ke dalam yang akan dilakukan oleh Bank Indonesia dalam bentuk reorganisasi struktur pengawasan bank diperlukan untuk memenuhi tuntutan adanya *dedicated team* yang akan melaksanakan fungsi pengawasan yang berbasis risiko. Selain untuk meningkatkan efektivitas pengawasan, konsolidasi organisasi pengawasan bank yang ada di Bank Indonesia juga ditujukan untuk memperkuat pelaksanaan *enforcement* atas ketentuan dan kebijakan perbankan yang telah dibuat oleh Bank Indonesia.

4. Kualitas Manajemen dan Operasional Perbankan

Peningkatan kualitas manajemen bank diperlukan untuk meningkatkan *good corporate governance* dari manajemen bank itu sendiri, sehingga praktik-praktik perbankan yang tidak sehat (*improper behaviour*) dapat diminimalisir atau dihilangkan. Selanjutnya peningkatan kualitas manajemen bank juga diperlukan untuk memperkecil terjadinya risiko-risiko bank khususnya *operational risk* (risiko operasional). Risiko operasional

sangat mudah terjadi pada sistem, prosedur maupun sumber daya manusia apabila manajemen bank tidak memiliki kualitas manajemen yang baik. Untuk itu, API merekomendasikan *risk manager* yang ada pada bank-bank untuk disertifikasi sehingga semua *risk manager* memiliki kompetensi yang memadai dalam mengelola risiko bank. API juga telah merekomendasikan bank-bank untuk memanfaatkan pemakaian fasilitas operasional perbankan secara bersama-sama (*shared facilities*) seperti pemakaian Anjungan Tunai Mandiri (ATM) dan *back office*, sehingga bank-bank dapat mencapai *economics of scales*.

5. Infrastruktur Pendukung

Salah satu infrastruktur pendukung yang dibutuhkan oleh lembaga perbankan adalah tersedianya *credit bureau* yang sangat dibutuhkan oleh perbankan untuk memperbaiki dan mempercepat proses pemberian kredit dari bank kepada nasabah debiturnya. Konsep *credit bureau* adalah tersedianya data historis kondisi keuangan calon nasabah debitur, sehingga dengan adanya *credit bureau* tersebut bank memiliki kapasitas untuk meningkatkan kualitas kredit sekaligus mengurangi potensi risiko kredit yang akan muncul.

6. Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen perbankan merupakan salah satu permasalahan yang sampai dengan saat ini belum mendapatkan tempat yang baik dalam sistem perbankan nasional. Selanjutnya, dengan mengangkat masalah perlindungan konsumen perbankan tersebut ke dalam API, menunjukkan besarnya komitmen Bank Indonesia dan lembaga perbankan nasional untuk menempatkan konsumen jasa perbankan memiliki posisi yang sejajar dengan bank-bank. Sering kali terjadi permasalahan bahwa nasabah selalu dalam posisi lemah atau posisi yang kurang diuntungkan apabila terjadi kasus-kasus perselisihan antara bank dengan nasabahnya, sehingga nasabah dirugikan. Untuk mengatasi

permasalahan tersebut, lembaga perbankan bersama-sama dengan masyarakat akan memiliki beberapa agenda yang bertujuan untuk memperkuat perlindungan konsumen. Agenda tersebut adalah dengan menyusun mekanisme pengaduan nasabah, membentuk lembaga mediasi perbankan, meningkatkan transparansi informasi produk dan melakukan edukasi produk-produk dan jasa bank kepada masyarakat luas.

BAB III

INDEPENDENSI BANK INDONESIA DALAM FUNGSINYA SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAS PERBANKAN INDONESIA

A. Bank Indonesia Sebagai Lembaga yang Independen

1. Pengertian Independensi

Istilah independen dalam bahasa Inggris ditulis dengan *independent* yaitu *not governed by another, not requiring or relying on something or somebody else, not easily influenced*,³⁰⁴ (tidak diatur oleh yang lain, yang tidak membutuhkan atau tergantung pada sesuatu atau orang lain, tidak mudah dipengaruhi). *Black's Law Dictionary* menyebutkan *independent* sebagai *not dependent; not subject to control, restriction, modification, or limitation from a given outside source*³⁰⁵ (tidak tergantung, tidak tunduk pada kontrol, pembatasan, modifikasi atau keterbatasan sumber daya yang disediakan di luar). Selain itu *independent* diartikan pula sebagai merdeka, bebas, sendiri, yang berdiri sendiri.³⁰⁶

Kata lain dari independensi adalah mandiri yang mempunyai pengertian bebas dari ketergantungan pada orang lain. Pengertian kemandirian adalah hal atau keadaan berdiri sendiri tanpa bergantung pada orang lain.³⁰⁷

Secara umum pengertian independensi adalah kebebasan dari pengaruh, instruksi/pengarahan, atau kontrol dari pihak lain. Independensi adalah salah satu faktor penting dalam pencapaian tujuan akhir suatu Bank Sentral.

³⁰⁴ *Webster's Vest Pocket Dictionary*, Merriam Webster Inc, Publishers Springfield, Massachusetts, USA, 1989.

³⁰⁵ *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, West Publishing, USA, Centennial Edition (1891-1991), 1991, hlm.770.

³⁰⁶ Kamus Orisinil, dikutip pada <http://Kamus.orisinil.com/english-indonesia/independent> (6/1/2010).

³⁰⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, dikutip pada <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php> (6/1/2010).

Stanley Fischer menyebut independensi sebagai *instrument independence*, bukan *goal independence*.³⁰⁸ Dalam hal ini, sasaran tidak harus ditentukan oleh Bank Sentral, bahkan sebaiknya sasaran ditentukan oleh Pemerintah. Akan tetapi setelah sasaran ditentukan, Bank Sentral harus mempunyai kebebasan untuk menentukan cara dan sarana yang diperlukan untuk mencapai sasaran tersebut, dan Pemerintah tidak boleh melakukan campur tangan. Misalnya sasaran laju inflasi ditentukan oleh Pemerintah, setelah itu Bank Sentral bebas menentukan cara dan memilih jalan serta sarana untuk mengusahakan tercapainya sasaran laju inflasi tersebut.

Meyer mendefinisikan independensi sebagai kebebasan dari pengaruh, instruksi/pengarahan, atau kontrol, baik dari badan eksekutif maupun dari badan legislatif.³⁰⁹ Independensi diartikan pula oleh Fraser sebagai kebebasan Bank Sentral untuk dapat melaksanakan kebijakan moneter yang bebas dari pertimbangan-pertimbangan politik. Namun tidak termasuk dalam pengertian independensi adalah pendapat mengenai kebijakan moneter yang disampaikan oleh Departemen-departemen, dan konsultasi/koordinasi dengan Pemerintah dalam hal kebijakan moneter, atau kebijakan lainnya.³¹⁰

Independensi merupakan salah satu faktor penting dalam pencapaian tujuan akhir suatu Bank Sentral. Permasalahan independensi telah ada sejak Bank Sentral pertama berdiri. Independensi Bank Sentral sering dihubungkan dengan perkembangan maupun kinerjanya. Namun, independensi menjadi penting manakala Bank Sentral memiliki target tertentu, misalnya target inflasi yang rendah.

Sejak era globalisasi Tahun 1990-an, banyak Negara berkembang dan Negara-negara yang ekonominya dalam transisi berlomba membuka perekonomian liberalisasi, disamping

³⁰⁸ Stanley Fischer, *Modern Central Banking*, ter kutip dalam F. Capie, *The Future of Central Banking*, Cambridge University Press, 1994, ter kutip pada J. Soedradjat Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2001, hlm.269.

³⁰⁹ Meyer (2000), ter kutip dalam FX. Sugiyono dan Ascarya, *Kelembagaan Bank Indonesia*, Jakarta, 2003, hlm.29.

³¹⁰ Fraser (1994) ter kutip dalam FX. Sugiyono dan Ascarya, *Kelembagaan Op.cit.*, hlm.30.

itu banyak Negara juga memberikan status independen kepada Bank Sentralnya. Di Asia dan Negara-negara lain, pemberian status independen kepada Bank Sentral merupakan salah satu butir dalam program yang disusun bersama *IMF* untuk mengatasi krisis. Untuk Indonesia, keputusan memberikan otonomi kepada Bank Indonesia dalam perumusan kebijakan moneter sebagai unsur pokok independensi Bank Sentral, dimasukkan dalam butir 22 *Letter of Intent* II. Karena itu, Bank Sentral yang independen bagi suatu perekonomian boleh dikatakan telah menjadi *conventional wisdom* (kebijaksanaan konvensional/lazim) baru.

2. Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen

Independensi Bank Indonesia sebelum adanya amendemen UUD 1945, posisi Bank Indonesia sebagai bank sentral berada di bawah Presiden, pada saat itu Bank Indonesia sering disebut belum independen. Namun seiring dengan adanya reformasi dan amendemen UUD 1945, saat ini posisi Bank Indonesia telah menjadi lembaga yang independen.

Kedudukan yang independen bagi Bank Indonesia diperlukan agar tugas dan wewenangnya dapat dilaksanakan dengan lebih terfokus dan tidak memihak kepada suatu kepentingan atau tujuan jangka pendek yang dapat membahayakan kestabilan ekonomi dan moneter serta Negara secara keseluruhan.

Bank Indonesia memiliki tujuan tunggal (*single objectives*) yaitu memelihara stabilitas nilai tukar rupiah. Untuk mencapai tujuan tersebut Bank Indonesia harus melaksanakan stabilisasi moneter melalui pencapaian target inflasi dengan suku bunga sebagai *intermediate instrument*. Agar target tersebut tercapai, maka perlu diciptakan suatu situasi yang kondusif terhadap dilakukannya prinsip-prinsip kehati-hatian (*prudent central banking*). Kondisi tersebut dapat tercipta jika bank sentral bersifat independen dan

pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan publik berjalan dengan efektif.³¹¹ Terdapat 2 (dua) alasan yang mendasari hal tersebut, yaitu :

- a. Pengalaman di negara-negara Amerika Latin menunjukkan bahwa tidak tegasnya pemisahan antara otoritas moneter dan fiskal dapat menjadi pemicu terjadinya krisis ekonomi. Negara-negara seperti Argentina, Meksiko, Brasil, dan Chile pada Tahun 1970 dan 1980-an memiliki kecenderungan melakukan kebijakan fiskal yang ekspansif tanpa didukung oleh kemampuan untuk menggali sumber-sumber penerimaan negara dari pajak. Akibatnya, negara-negara tersebut terjerat oleh utang luar negeri dan sebagian defisit fiskalnya dibiayai dengan cara mencetak uang. Karena uang dicetak terus-menerus, inflasi menjadi tidak terkendali yang pada gilirannya menyebabkan semakin rendahnya daya saing produk dalam negeri. Karena itu, ekspor menjadi terhambat, sedangkan utang luar negeri semakin membung. Akhirnya terjadi krisis neraca pembayaran di negara-negara tersebut pada akhir Tahun 1982.³¹²

Berdasarkan kasus sebagaimana tersebut di atas diperoleh pelajaran bahwa ekspansi fiskal yang berlebihan dapat mengakibatkan semakin lemahnya disiplin moneter. *International Monetary Fund (IMF)* dan Bank Dunia akhirnya memprakarsai dipisahkannya otoritas moneter dan fiskal. Pemisahan tersebut kemudian lebih dikenal sebagai independensi bank sentral. Otoritas moneter tidak lagi bertanggung jawab terhadap presiden atau eksekutif tetapi pada parlemen. Hal tersebut dimaksudkan agar bank sentral dapat merumuskan kebijakan moneter secara lebih hati-hati tanpa intervensi dari Presiden.

³¹¹ Iman Sugema, *Independensi Sebagai Suatu Syarat bagi Bank Sentral yang Prudent*, Makalah, Jakarta, 2001.

³¹² *Ibid.*

- b. Terjadinya krisis finansial yang semakin sering di Tahun 1990-an menunjukkan bahwa stabilitas moneter akan tercipta apabila sektor perbankannya sehat dan jumlah *supply* dana bersifat independen terhadap kondisi perbankan. Pengalaman di Indonesia, menunjukkan bahwa pengucuran dana BLBI secara tidak terkendali cenderung memperparah keadaan. Bahkan di negara maju sekalipun, seperti Swedia dan Finlandia, Bank Sentralnya gagal dalam mempertahankan nilai tukar di penghujung Tahun 1992 karena sektor perbankan yang lemah tidak memungkinkan bagi bank sentral untuk menaikkan suku bunga secara drastis.

Krisis perbankan yang bersamaan terjadi dengan krisis nilai tukar, atau yang populer disebut *the twin crises*, menyiratkan perlunya pembatasan kewenangan bank sentral untuk memberikan suntikan likuiditas terhadap bank komersial. Artinya, fungsi bank sentral sebagai *lender of the last resort (LoLR)* perlu dibatasi.³¹³ Dengan kata lain, harus diupayakan suatu mekanisme dan arsitektur finansial yang baru dan keputusan Bank Sentral tidak dipengaruhi oleh kondisi kesehatan bank komersial.

Berdasarkan kedua alasan tersebut di atas, dapat ditarik dua pengertian mengenai independensi, yaitu independensi terhadap campur tangan otoritas fiskal (kabinet) serta independensi terhadap kesalahan dan mismanajemen bank-bank komersial. Adapun yang baru diatur dalam UU No. 23 Tahun 1999 adalah independensi Bank Indonesia dari campur tangan Presiden dan Kabinet. Sementara itu, independensi jenis yang kedua sama sekali belum disentuh.

Independensi secara harfiah diartikan bebas dari Pemerintah, karena Bank Sentral selalu merupakan bagian dari Pemerintah. Oleh karena itu pada praktiknya hubungan bank

³¹³ *Ibid.*

sentral dengan bagian Pemerintah lainnya sangat kompleks daripada pengertian istilah independen itu sendiri. Motivasi dan pemberian independensi kepada Bank Sentral adalah untuk melindungi pelaksanaan kebijakan moneter dari campur tangan politik.³¹⁴

Maksud dari perlindungan tersebut bukan untuk memberikan kebebasan Bank Sentral dalam mencapai kebijakan apa saja yang lebih disukainya, akan tetapi setiap negara akan merinci soal kebijakannya serta memberikan komitmen Pemerintah yang kredibel dalam pencapaian tugas-tugasnya terutama dalam masalah stabilitas harga. Independensi harus diseimbangkan dengan akuntabilitas Bank Sentral kepada masyarakat dan, secara spesifik kepada wakil yang dipilihnya.

Definisi independensi adalah bebas dari pengaruh, petunjuk, atau kontrol satu pihak terhadap pihak-pihak lainnya. Sangat berguna untuk membedakan dua macam independensi bagi bank sentral: independensi tujuan (*goal independent*) dan independensi instrumen (*instrument independent*). Jika sebuah Bank Sentral bebas untuk menentukan tujuan akhir kebijakan moneter, maka Bank Sentral tersebut mempunyai independensi goal dan jika sebuah bank sentral bebas untuk memilih bentuk dan instrumen guna mencapai tujuan akhirnya, maka Bank Sentral tersebut mempunyai independensi instrumen.³¹⁵

Untuk menciptakan sistem perbankan (*banking system*) yang sehat di Indonesia, harus ada independensi (*independent*) Bank Indonesia selaku bank sentral, sehingga tugas dan tanggungjawabnya dapat dijalankan tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun terutama pemerintah. Oleh karena itu, seluruh perangkat dan sistem yang ada pada Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas moneter yang mandiri, juga harus memiliki sikap profesional dan moral yang baik.

³¹⁴ Laurence H. Meyer (*Gubernur Federal Reserve Bank*), *Independensi Bank Sentral tak sekedar Akuntabilitas*, University of Wisconsin, La Grosse, Winconsin, Oktober 2000.

³¹⁵ *Ibid*

Suatu bank sentral dinilai independen jika dalam melaksanakan tugasnya bebas dari campur tangan pihak lain dan memiliki ruang gerak yang luas dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang didelegasikan kepadanya. Independensi Bank Indonesia dapat dibedakan menjadi bebas dalam menentukan sasaran yang ingin dicapai (*goal independent*) dan bebas dalam menentukan piranti yang akan digunakan (*instrument independent*). Secara tegas independen diartikan sebagai bebas dari instruksi apapun (baik dari pihak pemerintah maupun dari pihak parlemen).³¹⁶

Adanya bank sentral yang independen, diperlukan proteksi berupa kerangka institusional dan aspek hukum yang mengikat sebagai sumber legitimasi dan kredibilitas dari kemandirian bank sentral tersebut. Diperlukan adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur organisasi bank sentral dan hubungan institusionalnya dengan pemerintah serta menetapkan fungsi dan lingkup kewenangan bank sentral.³¹⁷ Dengan demikian, ketentuan tersebut akan menjadi pelindung fungsional dan operasional bagi bank sentral. Dilain pihak, ketentuan tersebut harus mengatur tata cara untuk menguji peratanggungjawaban (akuntabilitas) dari tindakan-tindakan yang diambil oleh bank sentral.

Perubahan status Bank Indonesia menjadi lembaga yang independen diharapkan dapat mengatasi kelemahan-kelemahan dari kebijakan maupun pelaksanaan pengawasan bank, termasuk aspek organisasi, penentuan strategi pengawasan bank sehingga mampu menghadapi perubahan dan tantangan dalam lingkungan bisnis perbankan. Struktur lembaga perbankan Indonesia telah berubah, bukan saja karena jumlah bank-bank yang semakin

³¹⁶ K. Amir Sjarifuddin, *Aspek Hukum Independensi Bank Sentral Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*, Makalah Dalam Seminar Perbankan : Sosialisasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, BPHN -Departemen Kehakiman, Jakarta, Juli, 1999, hlm. 2.

³¹⁷ *Ibid*, hlm. 3.

berkurang, akan tetapi juga karena adanya unsur asing yang semakin bertambah dan diperlukannya pembersihan para pelaku dan pengelola bank yang tidak mampu dan patuh (*fit and proper*).

Bank Indonesia sebagai Bank Sentral dalam pembangunan nasional memegang peranan penting dan sangat dibutuhkan keberadaannya. Hal tersebut dikarenakan bahwa pembangunan di sektor apapun selalu membutuhkan dana dan dana tersebut diperoleh dari sektor lembaga keuangan termasuk bank.

Secara umum tugas Bank Indonesia sebagai Bank Sentral adalah mengatur, mengkoordinir, mengawasi serta memberikan tindakan kepada lembaga perbankan di Indonesia. Bank Indonesia juga mengurus dana yang dihimpun dari masyarakat agar disalurkan kembali ke masyarakat benar-benar efektif penggunaannya sesuai dengan tujuan pembangunan.

Pemberian independensi kepada Bank Indonesia diamanatkan dalam Undang-Undang Bank Indonesia meliputi berbagai aspek, yaitu :³¹⁸

1. Independensi Kelembagaan

Bank Indonesia merupakan lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak atau lembaga lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia.³¹⁹

Campur tangan diartikan sebagai semua bentuk intimidasi, ancaman, pemaksaan, dan bujuk rayu dari pihak lain yang secara langsung dapat mempengaruhi kebijakan dan pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Namun, tidak termasuk dalam pengertian campur tangan adalah kerjasama yang dilakukan oleh pihak lain atau bantuan teknis yang

³¹⁸ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen*, Disertasi, *Op.cit*, hlm. 123-124.

³¹⁹ Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia.

diberikan oleh pihak lain atas permintaan Bank Indonesia dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Pemberian independensi ini, dimaksudkan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara efektif.

Bank Indonesia merupakan lembaga yang independen, secara struktural Bank Indonesia tidak menjadi sub ordinasi Pemerintah, artinya Bank Indonesia sebagai lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berada di luar pemerintahan dan pihak lain. Dalam rangka pelaksanaan tugasnya, Bank Indonesia dapat melakukan kerjasama dengan Bank Sentral lainnya, organisasi, dan lembaga internasional, seperti intervensi bersama untuk kestabilan pasar valuta asing, penyelesaian transaksi lintas Negara, hubungan koresponden, tukar menukar informasi mengenai hal-hal yang terkait dengan tugas-tugas Bank Sentral, termasuk dalam melakukan pengawasan Bank, dan pelatihan/penelitian seperti masalah moneter dan sistem pembayaran. Di samping itu, Bank Indonesia dapat menjadi anggota pada lembaga multilateral, baik atas nama Bank Indonesia maupun mewakili Pemerintah, yang dilakukan berdasarkan kuasa Presiden sebagai kepala Negara.³²⁰

Berdasarkan teori, apabila Bank Sentral memiliki independensi struktural (*structural independence*) maka Bank Sentral bukan merupakan bagian dari Pemerintah. Undang-Undang Bank Indonesia mengamanatkan kepada Bank Indonesia *structural independence*.³²¹

2. Independensi Fungsional

Bank Sentral dikatakan memiliki independensi fungsional apabila dapat memutuskan secara bebas dalam penerapan kebijakan moneter termasuk penentuan suku bunga dan operasi pasar terbuka. Bank Indonesia berwenang menetapkan sasaran atau target moneter serta instrumen moneter yang akan digunakan sebagaimana disebutkan dalam

³²⁰ Pasal 57 Undang-Undang Bank Indonesia.

³²¹ Pasal 4, Pasal 52, dan Pasal 56 Undang-Undang Bank Indonesia.

Pasal 7 dan Pasal 10 Undang-Undang Bank Indonesia. Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia, maka pihak lain dilarang melakukan campur tangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 Undang-Undang Bank Indonesia.

Suatu Bank Sentral dikatakan independen adalah apabila Bank Sentral memiliki independensi penuh, tanpa dapat dicampuri atau diintervensi oleh pihak lain, untuk memilih dan menentukan sendiri instrumen atau cara yang akan digunakan untuk mencapai sasaran kebijakan moneter, sekalipun sasaran kebijakan moneter tersebut ditentukan oleh pihak lain atau ditentukan bersama pihak lain. Dalam hal tersebut, dapat dikatakan bahwa Bank Sentral memiliki *instrument independence*. Dengan kata lain, apabila suatu Bank Sentral tidak dapat memilih dan menentukan sendiri maka Bank Sentral tersebut tidak independen.

Berdasarkan penentuan sasaran, terdapat tiga macam model independensi, yaitu:

- a. Apabila sasaran kebijakan moneter ditentukan sendiri oleh Bank Sentral, maka Bank Sentral memiliki *goal independence*. Lebih lanjut, apabila cara-cara yang akan digunakan untuk mencapai sasaran moneter ditentukan pula oleh Bank Sentral, maka Bank Sentral tersebut memiliki *instrument independence* dan *goal independence*. Model independensi ini dianut oleh *Bundesbank, Federal Reserve System, European Central Bank, Bank of Japan, Swiss National Bank, dan Central Bank of Chile*.
- b. Apabila sasaran kebijakan moneter ditentukan oleh pihak lain misalnya Pemerintah atau oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR, maka Bank Sentral tersebut tidak memiliki *goal independence*.
- c. Apabila sasaran kebijakan moneter ditentukan bersama oleh Bank Sentral dan pihak lain misalnya bersama dengan Pemerintah atau bersama dengan

Pemerintah dan DPR, maka Bank Sentral tersebut memiliki *goal independence*. Model independensi ini dianut oleh Australia, Canada, dan Inggris. Di New Zealand, sasaran moneter ditentukan oleh *Reserve Bank of New Zealand* dengan Pemerintah yang dituangkan dalam suatu kontrak, sehingga Bank Sentral tersebut tidak memiliki *goal independence*.

Berdasarkan hal tersebut di atas, Bank Sentral di Indonesia sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Bank Indonesia, yang menentukan sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah berkoordinasi dengan Bank Indonesia, memiliki *goal independence*. Sehingga dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Bank Indonesia menganut *goal independence* terbatas. Selanjutnya, dengan mengacu pada Pasal 10 ayat (1) huruf (b) Undang-Undang Bank Indonesia yang menyatakan bahwa Bank Indonesia berwenang menetapkan cara-cara untuk melakukan pengendalian moneter, maka Bank Indonesia memiliki *instrument independence*. Dengan demikian, maka Undang-Undang Bank Indonesia mengamanatkan baik *goal independence* maupun *instrument independence* kepada Bank Indonesia.

3. Independensi Organisasi

Independensi Bank Sentral dari sisi organisasi berkaitan erat dengan pengangkatan atau pemberhentian pejabat-pejabatnya, dan lama masa jabatan dari Gubernur dan pejabat-pejabat penting lainnya. Undang-Undang Bank Indonesia mengatur pengangkatan anggota Dewan Gubernur untuk masa jabatan lima tahun yang dilakukan oleh Presiden sebagai Kepala Negara setelah mendapat persetujuan DPR, dan hakikat adanya larangan pemberhentian anggota Dewan Gubernur pada masa jabatannya, dan penyebutan alasan

pemberhentian anggota Dewan Gubernur yang dirumuskan secara limitatif³²² yaitu mengundurkan diri, terbukti melakukan tindak pidana kejahatan, tidak dapat hadir secara fisik dalam jangka waktu tiga bulan berturut-turut, dinyatakan pailit, atau berhalangan.

Disamping itu, Undang-Undang Bank Indonesia mengamanatkan adanya *stagering systems* (sistem berjenjang),³²³ yaitu penggantian anggota Dewan Gubernur dilakukan secara berkala setiap tahun paling banyak dua orang yang bertujuan untuk menjamin kesinambungan kepemimpinan dan pelaksanaan tugas pengelolaan Bank Indonesia. Sistem ini merupakan bagian untuk menjaga atau melindungi independensi, sehingga kepemimpinan Bank Indonesia tidak terganggu atau tergantung pada kekuatan politik karena pergantian parlemen atau Pemerintah.

Kewenangan lain yang diamanatkan Undang-Undang Bank Indonesia terkait dengan independensi organisasi adalah kewenangan Dewan Gubernur untuk mengangkat dan memberhentikan pegawai Bank Indonesia, menetapkan peraturan kepegawaian, sistem penggajian, penghargaan, pensiun dan tunjangan hari tua, serta penghasilan lainnya bagi pegawai Bank Indonesia.³²⁴ Hal tersebut bertujuan agar pihak-pihak di luar Bank Indonesia tidak ikut mempengaruhi pegawai Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

4. Independensi Keuangan

Independensi Bank Sentral yang berhubungan dengan kemandirian keuangan terhadap Pemerintah dan DPR ditentukan oleh ada atau tidaknya pengaruh Pemerintah atau DPR terhadap anggaran. Apabila dalam menentukan jumlah anggaran Bank Sentral harus tunduk pada kebijakan Pemerintah, maka Bank Sentral bukan saja akan rentan dari pengaruh Pemerintah atau DPR, tetapi juga Bank Sentral tersebut sudah tidak

³²² Pasal 41 dan Pasal 48 Undang-Undang Bank Indonesia.

³²³ Pasal 75 dan Pasal 41 ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Bank Indonesia.

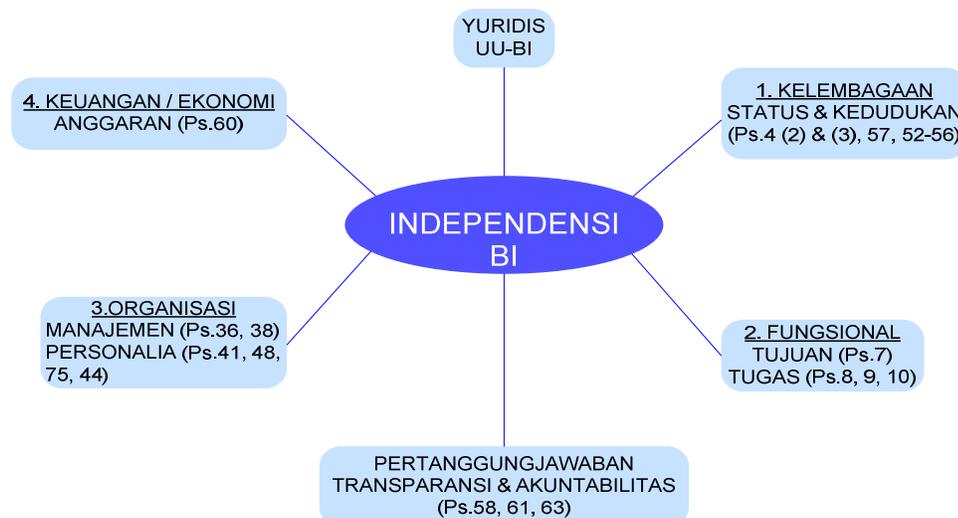
³²⁴ Pasal 44 Undang-Undang Bank Indonesia.

independen dalam hal menetapkan anggarannya. Artinya Bank Sentral dikatakan independen dari sisi keuangan apabila Bank Sentral menetapkan sendiri anggarannya tanpa membutuhkan persetujuan dari pejabat politik.

Undang-Undang Bank Indonesia menyatakan bahwa penetapan anggaran tahunan maupun perubahannya merupakan kewenangan Dewan Gubernur.³²⁵ Dalam teori disebutkan bahwa apabila suatu Bank Sentral dapat menetapkan sendiri anggaran pendapatan dan pengeluarannya, maka Bank Sentral tersebut memiliki *financial independence* atau *budgetary independence*. Bank Indonesia mempunyai *financial independence* yang terbatas hanya pada anggaran kebijakan, sementara untuk anggaran kegiatan operasional, Bank Indonesia tidak memiliki independensi.³²⁶ Anggaran kegiatan operasional Bank Indonesia disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan, sementara anggaran kebijakan moneter, sistem pembayaran, pengaturan dan pengawasan perbankan wajib dilaporkan secara khusus atau tertutup kepada DPR.

Gambar : 1

INDEPENDENSI BANK INDONESIA



Sumber : Bank Indonesia

³²⁵ Pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia.

³²⁶ Pasal 60 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia.

Independensi pada keempat aspek utama sebagaimana tersebut di atas dimaksudkan untuk memberikan landasan yang kuat atau jaminan bagi Bank Indonesia agar dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara efektif dalam mencapai tujuannya. Namun demikian, independensi yang diberikan kepada Bank Indonesia tidaklah bersifat mutlak, karena:

1. Bank Indonesia harus mempertanggungjawabkan segala kebijakannya secara terbuka kepada publik dan DPR.³²⁷ Disamping itu, Bank Indonesia dalam beberapa hal harus bekerjasama dengan pihak lain khususnya Pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugasnya.³²⁸
2. Dari segi keuangan, Bank Indonesia harus mempertanggung jawabkan segala penerimaan dan pengeluarannya kepada publik melalui pemeriksaan oleh BPK maupun atas permintaan DPR.³²⁹

Pembagian independensi oleh para ahli berbeda-beda tergantung dari sudut pandangnya, yaitu sebagai berikut :³³⁰

1. Fraser dan Meyer membagi independensi Bank Sentral kedalam *goal independence*, yaitu Bank Sentral menetapkan sendiri tujuan yang akan dicapai, dan *instrument independence*, yaitu Bank Sentral memiliki ruang lingkup wewenang yang cukup dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
2. Grilli dan Elgie membagi independensi Bank Sentral ke dalam:
 - a. *Political independence*, yaitu kemampuan Bank Sentral untuk menetapkan tujuan/keputusan kebijakannya yang bebas dari pengaruh Pemerintah, termasuk pengusulan, pengangkatan, pemberhentian, kualifikasi, masa jabatan, pengangkatan

³²⁷ Pasal 58 Undang-Undang Bank Indonesia.

³²⁸ Pasal 52 s.d Pasal 56 Undang-Undang Bank Indonesia.

³²⁹ Pasal 59 dan Pasal 61 Undang-Undang Bank Indonesia.

³³⁰ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen*, Disertasi, *Op.cit*, hlm. 188-189.

kembali Gubernur, dan jabatan lain dari Gubernur, wakil, dan anggota Dewan Gubernur, serta proses pengambilan keputusan yang meliputi pembuatan keputusan, ada/tidaknya instruksi Pemerintah, ada/tidaknya hak veto dari wakil Pemerintah, penetapan penghasilan Dewan Gubernur dan kepemilikan modal Bank Sentral.

- b. *Economic independence*, yaitu kemampuan Bank Sentral untuk menggunakan semua instrumen kebijakan moneter yang tersedia secara bebas, tanpa batasan-batasan dari Pemerintah, untuk mencapai tujuannya.
3. Baka membagi independensi Bank Sentral kedalam tiga aspek, yaitu *institutional independence*, yaitu posisi Bank Sentral dalam Pemerintah dan prosedur dalam mengangkat dan memberhentikan pimpinan Bank Sentral, *functional independence*, yaitu kekuasaan dan kapasitas Bank Sentral dalam rangka menetapkan dan menerapkan kebijakan moneter dan otonomi dalam fungsi-fungsi lainnya, *financial independence*, yaitu Bank Sentral memiliki kontrol penuh dalam mengakumulasi dan mendistribusi sumber daya finansialnya tanpa adanya pengaruh luar.
4. Mboweni membagi independensi Bank Sentral kedalam *functional independence*, yaitu hak untuk memutuskan segala hal yang berkaitan dengan kebijakan moneter dan kestabilan harga, *personnel independence*, yaitu meliputi pemilihan dan pengangkatan anggota Dewan Gubernur dengan kompetensi profesional tinggi dan tanpa kewajiban untuk condong pada tekanan-tekanan politik atau lainnya, *instrumental independence*, yaitu Bank Sentral memiliki kontrol terhadap instrumen-instrumen yang mempengaruhi proses inflasi, termasuk larangan pembiayaan langsung defisit Pemerintah, *financial independence*, yaitu memberi hak kepada Bank Sentral untuk memiliki akses sendiri terhadap sumber keuangan yang cukup dan memiliki kontrol penuh terhadap anggarannya sendiri.

Dalam rangka mencapai tujuannya, Bank Sentral pada umumnya memiliki tiga fungsi utama yakni pengendalian moneter, pengaturan dan pengawasan bank, dan pengelolaan sistem pembayaran. Sejalan dengan fungsi tersebut Bank Sentral mempunyai peran khusus sebagai *Banker's bank* dan *Lender of the last resort*.

Berdasarkan penelitian, dari 60 Negara menunjukkan bahwa 15 Negara (25%) mencantumkan independensi Bank Sentral dalam konstitusinya, dan 50% nya merupakan Negara baru terbentuk seperti Azerbaijan, Bosnia Herzegovina, Czech, dan Rusia. Jerman merupakan Negara yang Bank Sentralnya paling independen, mencantumkan independensi secara sumir dalam konstitusinya.³³¹ Sementara Amerika Serikat yang mempunyai Bank Sentral yang sangat independen, tidak mencantumkan independensi Bank Sentral dalam konstitusi, namun dicantumkan dalam Undang-Undang. Hal tersebut sesuai dengan sifat konstitusi Amerika Serikat yang relatif singkat dan tidak sering diamandemen, disamping sudah berfungsinya *The Fed* yang sangat independen.

Di masa lalu tidak terlalu banyak Negara yang mencantumkan independensi Bank Sentral dalam konstitusinya, antara lain karena uang dikaitkan dengan emas (*gold standard*), namun dengan dilepaskannya *gold standard* maka dirasakan perlunya pencantuman independensi dalam konstitusi. Selanjutnya, Independensi dibedakan dalam tiga aspek, yaitu :

1. *Goal independence* yang berarti Pemerintah tidak memiliki pengaruh langsung dalam penetapan tujuan-tujuan kebijakan moneter. Beragam *goal independence* mulai dari kebebasan penuh sampai kebebasan terbatas. Amerika Serikat menganut jenis *goal independence* dengan kebebasan penuh, *the Federal Reserve Act* hanya menyebutkan tujuan-tujuan yang harus dicapai. *The Fed* memiliki kebebasan untuk menentukan prioritas sesuai keadaan;

³³¹ Krisna Harahap, *Ibid*, hlm.239.

2. *Instrument independence*, yaitu Bank Sentral memiliki wewenang untuk menetapkan sendiri target-target operasionalnya tanpa pengaruh dari Pemerintah. *Instrument independence* meliputi pengendalian suku bunga jangka pendek dan nilai tukar, serta larangan pemberian kredit kepada Pemerintah;
3. *Personnel independence*, yang diartikan kebebasan pimpinan Bank Sentral untuk menolak campur tangan Pemerintah. Pada umumnya pimpinan Bank Sentral berada pada suatu dewan yang disebut Dewan Gubernur, *Executive Board*, atau *Policy Board*, yang dipimpin oleh seorang Gubernur atau *Chairman*.

Jumlah anggota Dewan di beberapa Negara bervariasi, seperti *The Fed* memiliki seorang *Chairman*, seorang wakil, dan lima anggota Dewan Gubernur. Masa jabatan dan kemungkinan pengangkatan kembali Dewan Gubernur berbeda di masing-masing Bank Sentral, seperti Dewan Gubernur *The Fed* mempunyai masa jabatan 14 tahun dan tidak dapat diangkat kembali, dua dari anggota Dewan Gubernur dipilih sebagai *Chairman* dan wakil untuk masa jabatan empat tahun dan dapat diangkat kembali selama masih dalam masa jabatan 14 tahun sebagai anggota Dewan Gubernur. Pengusulan, pengangkatan, dan pemberhentian anggota Dewan Gubernur ikut menentukan tingkat independensi Bank Sentral.

Semakin banyak campur tangan pihak lain, terutama dalam pemberhentian, akan menurunkan tingkat independensi Bank Sentral. Anggota Dewan Gubernur *The Fed* diusulkan oleh Presiden Amerika Serikat untuk mendapat persetujuan dari Senat. Sedangkan *Chairman* dan wakilnya ditunjuk dari anggota Dewan Gubernur oleh Presiden Amerika Serikat dan dikonfirmasi oleh Senat.

Kedudukan Gubernur dalam struktur ketatanegaraan juga berpengaruh besar terhadap tingkat independensi Bank Sentral yang bersangkutan. Apabila kedudukan Gubernur di

bawah Pemerintah, maka Pemerintah akan dapat mempengaruhi kebijakan yang diambil. Hal tersebut dapat menurunkan independensi Bank Sentral yang bersangkutan. Sedangkan, apabila kedudukan Gubernur berada di luar Pemerintah, maka Pemerintah tidak dapat mempengaruhi kebijakan yang diambil. Hal tersebut pada akhirnya akan meningkatkan independensi Bank Sentral yang bersangkutan.

B. Tujuan dan Tugas Bank Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia

1. Tujuan Bank Indonesia

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, secara tegas telah memberikan landasan bagi independensi Bank Indonesia dalam mencapai target yang ditetapkan, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dengan menggunakan berbagai instrumen kebijakan yang ditetapkan.³³² Tujuan tersebut merupakan *single objective* Bank Indonesia yang dimaksudkan untuk memperjelas sasaran yang akan dicapai dan batasan tanggung jawab yang harus dipikul oleh Bank Indonesia.

Berbeda dengan *De Javasche Bank NV* yang merupakan embrio Bank Indonesia yang selain berfungsi sebagai Bank Sentral sekaligus sebagai bank umum, fungsi komersial sudah dihilangkan dari tugas Bank Indonesia. Hal tersebut dimaksudkan agar Bank Indonesia hanya mempunyai tujuan tunggal, yaitu menjaga kestabilan nilai rupiah. Harapannya adalah agar Bank Indonesia dapat lebih fokus dalam melaksanakan tugasnya sebagai pemegang kewenangan moneter. Pelaksanaan tugas pokok Bank Indonesia tersebut diarahkan dalam rangka mencapai kestabilan nilai rupiah.

³³² Pasal 7 UU No. 3 Tahun 2004 menyatakan :

- (1) Tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah;
- (2) Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah dibidang perekonomian.

Kestabilan nilai rupiah yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut adalah kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa yang diukur berdasarkan atau tercermin pada perkembangan laju inflasi, serta terhadap mata uang negara lain yang diukur berdasarkan atau tercermin pada perkembangan nilai tukar rupiah (kurs) terhadap mata uang negara lain.

Penetapan tujuan tunggal di atas menjadi sasaran dan batas tanggungjawab Bank Indonesia akan semakin jelas dan terfokus. Selanjutnya, sebagai implikasi terfokusnya tujuan tersebut, Bank Indonesia perlu mengarahkan kebijakannya untuk menyeimbangkan kondisi ekonomi internal, khususnya keseimbangan antara permintaan dan penawaran agregat, dengan kondisi ekonomi eksternal yang tercermin pada kinerja neraca pembayaran. Perwujudan keseimbangan internal adalah terjaganya inflasi pada tingkat yang rendah, sementara dari sisi eksternal adalah terjaganya nilai rupiah pada tingkat perkembangan yang cukup kuat dan stabil. Dengan terjaganya keseimbangan internal dan eksternal tersebut maka sasaran tunggal kebijakan moneter yaitu kestabilan nilai rupiah akan dapat tercapai.³³³

Selanjutnya, untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, maka Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia yang menyatakan:

Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum Pemerintah di bidang perekonomian.

Sebagaimana yang dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2004 bahwa amanat Undang-Undang Bank Indonesia tersebut, dimaksudkan agar kebijakan moneter yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dilakukan secara berkelanjutan, konsisten, dan transparan dapat dijadikan acuan yang pasti dan jelas bagi dunia usaha dan masyarakat luas. Disamping itu, ketentuan tersebut dimaksudkan pula agar kebijakan yang diambil oleh Bank

³³³ *Ibid*, hlm. 25.

Indonesia telah mempertimbangkan dampaknya terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan, termasuk bidang keuangan Negara dan perkembangan di sektor riil.

2. Tugas Pokok Bank Indonesia

Dalam rangka mencapai tujuan Bank Indonesia, sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang Bank Indonesia, yakni mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, maka Bank Indonesia mempunyai tugas pokok sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Bank Indonesia yang menyatakan : bahwa untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Bank Indonesia mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Menetapkan dan Melaksanakan Kebijakan Moneter;
- b. Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran;
- c. Mengatur dan Mengawasi Bank.

Guna mendukung tercapainya tujuan Bank Indonesia secara efektif dan efisien, maka ketiga tugas pokok Bank Indonesia sebagaimana tersebut di atas harus saling mendukung. Hal tersebut mengingat bahwa untuk mencapai kebijakan moneter yang efektif dan efisien yang dilakukan dengan mengendalikan jumlah uang yang beredar, diperlukan suatu sistem pembayaran yang efisien, cept, aman dan handal. Sementara itu, sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman dan handal tersebut juga tidak terlepas dari kondisi sistem perbankannya yaitu sistem perbankan yang sehat.

Apabila Pasal 8 Undang-Undang Bank Indonesia dihubungkan dengan tujuan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Undang-Undang Bank Indonesia, maka tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, dengan cara melaksanakan kebijakan moneter yang berkelanjutan, konsisten, transparan, dan mempertimbangkan kebijakan umum Pemerintah di bidang perekonomian.

Kestabilan nilai rupiah dan nilai tukar yang wajar merupakan sebagian prasyarat bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kebijakan moneter merupakan salah satu kebijakan penting dari kebijakan pembangunan ekonomi nasional.³³⁴ Artinya, tujuan Bank Indonesia diharapkan dapat memperkuat pertumbuhan ekonomi dan pada akhirnya akan mendatangkan kemakmuran bagi masyarakat.

Sesuai dengan Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia, Bank Indonesia wajib memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah mengenai Rancangan APBN serta kebijakan lain, dan Pasal 58 ayat (6) huruf b Undang-Undang Bank Indonesia, Bank Indonesia wajib menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa yang memuat rencana kebijakan moneter dan penetapan sasaran moneter. Hal ini memberikan pengertian bahwa Bank Indonesia ikut serta dalam rangka penyusunan perekonomian berdasarkan asas kekeluargaan untuk sebesar-besarnya mencapai kemakmuran rakyat.

Informasi mengenai kebijakan moneter sebagai salah satu faktor yang dapat mempengaruhi keadaan ekonomi masyarakat, disampaikan kepada masyarakat agar masyarakat mengetahui secara terbuka. Dengan pertimbangan, independensi Bank Indonesia merupakan upaya untuk menjadikan Bank Indonesia lebih efisien dalam melaksanakan tugasnya, sehingga independensi Bank Indonesia tidak meninggalkan landasan konstitusional tentang pengaturan ekonomi yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Kebijakan yang dipilih untuk memberikan independensi kepada Bank Indonesia adalah sebagai satu kebijakan yang dianggap merupakan penjabaran dari Pasal 33 UUD 1945, artinya bahwa independensi yang diberikan kepada Bank Indonesia didasarkan

³³⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Bank Indonesia

pada jiwa Pasal 33 UUD 1945 dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945.³³⁵

3. Wewenang Bank Indonesia

Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia menjelaskan tentang kewenangan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral di Indonesia, yang menyatakan bahwa Bank Indonesia mempunyai wewenang untuk :

a. Mengeluarkan Alat Pembayaran yang Sah Dari Suatu Negara.

Bank Indonesia berfungsi sebagai bank sirkulasi, artinya Bank Indonesia mengeluarkan dan mengedarkan uang Rupiah, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Bank Indonesia yang menyatakan:

- (1) Satuan mata uang Negara Republik Indonesia adalah rupiah dengan singkatan Rp.
- (2) Uang rupiah adalah alat pembayaran yang sah di wilayah Negara Republik Indonesia.
- (3) Setiap perbuatan yang menggunakan uang atau mempunyai tujuan pembayaran atau kewajiban yang harus dipenuhi dengan uang jika dilakukan di wilayah Negara Republik Indonesia wajib menggunakan uang rupiah, kecuali apabila ditetapkan lain dengan Peraturan Bank Indonesia.³³⁶
- (4) Setiap orang atau badan yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia dilarang menolak untuk menerima uang rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran atau memenuhi kewajiban yang harus dipenuhi dengan uang sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (5) Pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberikan untuk keperluan pembayaran di tempat atau di daerah tertentu, untuk maksud pembayaran, atau untuk memenuhi kewajiban dalam valuta asing yang telah diperjanjikan secara tertulis, yang akan ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.”

Satuan mata uang di Indonesia adalah rupiah dan satu rupiah terdiri atas 100 (seratus) sen. Artinya uang rupiah merupakan alat pembayaran yang sah di wilayah Negara Republik Indonesia yang meliputi seluruh wilayah teritorial Indonesia termasuk kapal yang berbendera

³³⁵ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen*, Disertasi, *Op.cit*, hlm. 148.

³³⁶ Penjelasan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Bank Indonesia.

Republik Indonesia. Selama berada di wilayah Indonesia setiap perbuatan yang mempunyai tujuan pembayaran wajib menggunakan uang rupiah, dan apabila dilanggar akan dikenakan sanksi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 65 Undang-Undang Bank Indonesia yaitu:

Barang siapa dengan sengaja melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), diancam dengan pidana kurungan sekurang-kurangnya 1 (satu) bulan, dan paling lama 3 (tiga) bulan, serta denda sekurang-kurangnya Rp.2.000.000,00 (dua juta rupiah) dan paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Sebaliknya apabila menolak pembayaran uang rupiah dalam wilayah Indonesia, maka akan dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 66 Undang-Undang Bank Indonesia, yaitu:

Barang siapa dengan sengaja melakukan pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4), diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp.3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Namun demikian, terdapat pengecualian untuk melakukan pembayaran tidak dalam rupiah, yaitu antara lain apabila telah diperjanjikan terlebih dahulu, atau di tempat wilayah/usaha tertentu.³³⁷

Bank Indonesia sebagai Bank Sentral merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan, mengedarkan uang rupiah, mencabut, menarik, dan memusnahkan uang yang dianggap tidak layak untuk diedarkan kembali, dan menetapkan macam, harga, ciri uang yang akan dikeluarkan, bahan yang digunakan dan tanggal mulai berlakunya sebagai alat pembayaran yang sah, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 20 Undang-Undang Bank Indonesia. Konsekuensinya, Bank Indonesia memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk.³³⁸

³³⁷ Penjelasan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Bank Indonesia.

³³⁸ Penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Bank Indonesia.

- 1) Melakukan penukaran uang dalam pecahan yang sama dan pecahan lainnya.
- 2) Melakukan penukaran uang yang cacat atau dianggap tidak layak untuk diedarkan.
- 3) Menukarkan uang yang rusak sebagian karena terbakar atau sebab lain dengan nilai yang sama atau lebih kecil dari nilai nominalnya yang bergantung pada tingkat kerusakannya.

Uang yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia dibebaskan dari bea meterai.³³⁹ Bank Indonesia dapat mencabut uang rupiah dari peredaran dengan memberikan penggantian dengan nilai yang sama,³⁴⁰ namun dalam hal uang hilang atau musnah karena sebab apapun, maka Bank Indonesia tidak memberikan penggantian.

Pengertian uang yang hilang atau musnah adalah uang yang karena suatu sebab, fisik dan/atau tanda keasliannya telah hilang atau musnah. Namun, Bank Indonesia dapat memberikan penggantian atas uang yang karena suatu sebab telah rusak sebagian tetapi tanda keaslian uang tersebut masih dapat diketahui atau dikenali. Adapun besarnya penggantian atas uang yang rusak tersebut ditetapkan oleh Bank Indonesia.³⁴¹

b. Merumuskan dan Melaksanakan Kebijakan Moneter.

Kebijakan moneter adalah kebijakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang dilakukan antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan/atau suku bunga.³⁴²

Dalam rangka melaksanakan fungsinya di bidang moneter yaitu menjaga kestabilan nilai rupiah, Bank Indonesia merumuskan dan melaksanakan kebijakan bidang moneter, nilai tukar, serta memelihara dan mengelola devisa nasional. Kestabilan nilai suatu mata uang selalu dikaitkan dengan harga barang dan jasa serta dengan nilai mata uang lain. Alat ukur

³³⁹ Pasal 21 Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁴⁰ Pasal 23 Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁴¹ Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁴² Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Bank Indonesia.

dan kestabilan nilai mata uang dengan harga barang dan jasa adalah laju inflasi. Sementara itu, kestabilan nilai suatu mata uang dapat diukur dengan perkembangan nilai tukar, besar dan kecepatan depresiasi atau apresiasi.³⁴³ Untuk mencapai tujuan tersebut kebijakan moneter Bank Indonesia lebih diarahkan untuk menjaga inflasi.³⁴⁴

Upaya pengendalian inflasi juga menjadi fokus banyak Bank Sentral di dunia, mengingat: pertama, bukti empiris menunjukkan dalam jangka panjang, kebijakan moneter hanya dapat mempengaruhi tingkat inflasi. Kebijakan moneter tidak dapat mempengaruhi variabel riil, seperti pertumbuhan *output* ataupun tingkat pengangguran. Kedua, pencapaian inflasi rendah merupakan prasyarat bagi tercapainya sasaran makro ekonomi lainnya, seperti pertumbuhan pada tingkat kapasitas penuh (*full employment*) dan penyediaan lapangan kerja yang seluas-luasnya. Ketiga, yang terpenting, penetapan inflasi rendah sebagai tujuan akhir kebijakan moneter akan menjadi *nominal anchor* (jangkar nominal) berbagai kegiatan ekonomi.³⁴⁵

Dalam rangka pelaksanaan tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, Bank Indonesia mempunyai wewenang untuk melakukan pengendalian moneter. Kewenangan untuk menetapkan sasaran inflasi yang semula dipegang oleh Bank Indonesia, saat ini tidak lagi menjadi kewenangan Bank Indonesia, karena terdapat kemungkinan adanya perbedaan sasaran antara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan Pemerintah dalam APBN, yang akan berakibat pada kebingungan pasar. Perbedaan penetapan sasaran dapat terjadi

³⁴³ J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis*, LP3ES, Jakarta, 2001, hlm.292 - 293.

³⁴⁴ Bandingkan dengan pendapat Didik J. Rachbini dan Suwidi Tono dkk, *Bank Indonesia Op.cit.*, hlm.172 - 179, yaitu “ tugas Bank Indonesia adalah menjaga laju inflasi (*stability of prices*) dan mempertahankan stabilitas nilai tukar (*stability value of currencies*) dengan mempertimbangkan dalam jangka panjang di antara kedua tugas itu terdapat kemungkinan untuk saling mendukung (*converging*).”

³⁴⁵ J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola Op.cit.*, hlm.191 – 192.

karena perbedaan parameter dan variabel. Untuk selanjutnya, sasaran laju inflasi ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Bank Indonesia.³⁴⁶

Untuk mencapai tujuan Bank Indonesia dalam menjaga kestabilan nilai rupiah, Pasal 10 Undang-Undang Bank Indonesia menegaskan bahwa Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk melaksanakan kebijakan moneter melalui penetapan sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah yang berkoordinasi dengan Bank Indonesia.

Selanjutnya Bank Indonesia melakukan pengendalian moneter melalui berbagai cara antara lain operasi pasar terbuka di pasar uang (intervensi di pasar valuta asing yang dilakukan Bank Indonesia dalam rangka stabilisasi rupiah), Penetapan tingkat diskonto (merupakan penetapan tingkat bunga tertentu yang diberlakukan oleh Bank Indonesia antara lain dalam operasi pasar terbuka dalam rangka kredit dari Bank Indonesia maupun dalam pelaksanaan fungsi *lender of the last resort*), Penetapan cadangan wajib minimum, dan pengaturan kredit atau pembiayaan (merupakan penetapan pertumbuhan penyaluran kredit atau pembiayaan oleh lembaga perbankan secara keseluruhan berkaitan dengan pengendalian moneter). Dalam pelaksanaan tugas tersebut di atas mencakup pula peran Bank Indonesia sebagai *lender of the last resort (LoLR)*, kebijakan nilai tukar, kewenangan dalam mengelola cadangan devisa, dan penyelenggaraan survey.

1) Peran Bank Indonesia Dalam Menjalankan Fungsi Sebagai *lender of the last resort (LoLR)*.

Kegiatan operasional suatu bank, tidak mustahil mengalami *bank rush*, yaitu nasabah penyimpan dana secara beramai-ramai dalam waktu yang hampir bersamaan

³⁴⁶ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang No.3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

menarik uangnya dari bank. Hal tersebut terjadi karena kepercayaan masyarakat terhadap bank menurun atau hilang. *Bank rush* yang terjadi pada suatu bank dapat menular dan menimpa bank-bank lain, yang disebut *domino effect*. Apabila terjadi *domino effect*, maka sistem perbankan Negara akan runtuh. Berdasarkan pengalaman di Amerika Serikat pada Tahun 1929 ketika terjadi *Great Crash* menimbulkan kegoncangan luar biasa, sebanyak 9.000 bank atau lebih dari separuh jumlah bank yang ada pada waktu itu, gulung tikar selama periode Tahun 1930 sampai dengan Tahun 1935.³⁴⁷

Pengalaman di Indonesia terkait dengan *domino effect* terjadi pada masa krisis Tahun 1997, sebanyak 16 bank dilikuidasi. Akibatnya kepercayaan masyarakat terhadap bisnis perbankan di Indonesia runtuh, sehingga banyak bank-bank mengalami kesulitan likuiditas, dan pada akhirnya dibekukan kegiatan usahanya.

Bank Sentral dari suatu Negara sebagai lembaga yang wajib bertanggung jawab atas kelangsungan hidup perbankan nasional wajib menjadi tempat meminta pertolongan agar bank tidak runtuh. Sehubungan dengan hal tersebut, maka suatu Bank Sentral harus dapat berfungsi sebagai *lender of the last resort*³⁴⁸ yang berarti bank yang mengalami kesulitan likuiditas, baik karena terjadi ketidak sesuaian antara dana masuk yang lebih kecil dibandingkan dengan arus dana keluar, maupun karena dana hanya keluar tanpa memperoleh dana masuk sebagai akibat ketidak percayaan masyarakat terhadap bank, maka bank tersebut dapat meminta pinjaman dari Bank Sentral untuk mengatasi kesulitan likuiditas tersebut.

³⁴⁷ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen*, Disertasi, *Op.cit*, hlm. 154.

³⁴⁸ Pasal 11 Undang-Undang Bank Indonesia.

Bank Indonesia mempunyai fungsi *LoLR* (sumber pemberi pinjaman terakhir) dalam upaya untuk meningkatkan efektivitas pengendalian moneter, yang memungkinkan Bank Indonesia membantu kesulitan pendanaan jangka pendek yang dihadapi bank.³⁴⁹ Dalam hal tersebut, Bank Indonesia hanya membantu untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek karena adanya *mismatch* yang disebabkan oleh risiko kredit atau risiko pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, risiko manajemen, atau risiko pasar. Untuk mencegah penyalahgunaan kredit atau pembiayaan dimaksud, yang pada gilirannya dapat mengganggu efektivitas pengendalian moneter, maka pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dibatasi selama-lamanya 90 hari.

Di samping itu, kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah tersebut harus dijamin dengan surat berharga yang berkualitas tinggi. Adapun yang dimaksud dengan agunan yang berkualitas tinggi meliputi surat berharga dan/atau tagihan yang diterbitkan oleh Pemerintah atau Badan Hukum lain yang mempunyai peringkat tinggi berdasarkan hasil penilaian lembaga pemeringkat yang kompeten dan sewaktu-waktu dapat dengan mudah dicairkan. Apabila pinjaman tersebut tidak dapat dilunasi pada saat jatuh tempo, maka Bank Indonesia sepenuhnya berhak mencairkan agunan yang dikuasainya.

³⁴⁹ Selama ini pelaksanaan fungsi sebagai *the lender of the last resort* dilakukan oleh Bank Indonesia melalui pemberian fasilitas kredit kepada Bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek dan dijamin dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan, namun pengaturan mengenai kriteria agunan tersebut tidak sejalan dengan kondisi ekonomi saat ini. Agunan yang mudah dicairkan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, karena adanya krisis global pada Tahun 2008 ditiadakan oleh Undang-Undang No.6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang, dengan pertimbangan sebagaimana terdapat pada Konsideran "Menimbang" huruf (c) yang menyatakan : bahwa pengaturan mengenai kriteria agunan yang dijamin oleh Bank untuk memperoleh kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dari Bank Indonesia tidak sejalan dengan kondisi ekonomi saat ini, sehingga Presiden telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Dalam pelaksanaan fungsi *LoLR* (sumber pemberi pinjaman terakhir), Bank Indonesia berwenang secara diskresi memberikan fasilitas pembiayaan darurat (FPD) yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah kepada bank yang mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan. Namun, kewenangan ini tidak secara otomatis dapat dilaksanakan, mengingat terlebih dahulu perlu ada suatu Undang-Undang yang mengatur tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik, pemberian FPD, dan sumber pendanaan yang berasal dari APBN.

Amanat Undang-Undang No.3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, untuk menyusun Undang-Undang tersebut selambat-lambatnya akhir Tahun 2004 ditiadakan oleh Undang-Undang No.6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang. Sampai saat ini Undang-Undang dimaksud belum ada, akibatnya Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Bank Indonesia menjadi pasal yang mandul, karena tidak dapat dilaksanakan.

2) Kewenangan Dalam Kebijakan Nilai Tukar.

Sesuai dengan Pasal 12 Undang-Undang Bank Indonesia yang menyatakan bahwa : Bank Indonesia melaksanakan kebijakan nilai tukar berdasarkan sistem nilai tukar yang telah ditetapkan, dan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar yang menyatakan :

- (1) Bank Indonesia mengajukan Sistem Nilai Tukar untuk ditetapkan oleh Pemerintah.
- (2) Bank Indonesia melaksanakan kebijakan nilai tukar berdasarkan Sistem Nilai Tukar sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Bank Indonesia melaksanakan kebijakan nilai tukar berdasarkan Keputusan Presiden tentang penetapan nilai tukar dari Pemerintah. Dalam pelaksanaan penetapan dimaksud Bank Indonesia memberikan usul kebijakan nilai tukar yang akan dianut Negara Indonesia.³⁵⁰

Kewenangan Bank Indonesia dalam melaksanakan kebijakan nilai tukar antara lain berupa:³⁵¹

- a) Devaluasi atau revaluasi terhadap mata uang asing, apabila kebijakan nilai tukar yang dianut adalah sistem nilai tukar tetap.
- b) Intervensi pasar, apabila kebijakan nilai tukar yang dianut adalah sistem nilai tukar mengambang.
- c) Penetapan nilai tukar harian serta lebar pita intervensi, apabila kebijakan nilai tukar yang dianut adalah sistem nilai tukar mengambang terkendali.

Sistem nilai tukar adalah sistem yang digunakan untuk pembentukan harga mata uang rupiah terhadap mata uang asing.³⁵²

Bank Indonesia melaksanakan pengendalian moneter dengan menetapkan kebijakan nilai tukar yang disesuaikan dengan sistem nilai tukar yang ditetapkan.³⁵³ Penetapan sistem nilai tukar bergantung juga pada jumlah cadangan devisa yang dikuasai Bank Indonesia, misalnya pada Tanggal 14 Agustus 1997, Bank Indonesia memberlakukan sistem nilai tukar mengambang bebas menggantikan sistem nilai tukar mengambang terkendali.

³⁵⁰ Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar yang menyatakan : Penetapan Sistem Nilai Tukar sebagaimana dimaksud pada ayat ini dilakukan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia. Bank Indonesia mengkaji Sistem Nilai Tukar yang diajukan kepada Pemerintahan secara cermat dan hati-hati. Sistem Nilai Tukar tersebut antara lain berupa:

- a. Sistem Nilai Tukar tetap; atau
- b. Sistem Nilai Tukar mengambang; atau
- c. Sistem Nilai Tukar mengambang terkendali.”

³⁵¹ Penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁵² Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.

³⁵³ Pasal 12 berikut penjelasannya Undang-Undang Bank Indonesia.

3) Kewenangan Dalam Mengelola Cadangan Devisa.

Bank Indonesia mengelola cadangan devisa dengan melaksanakan berbagai jenis transaksi devisa dan dapat menerima pinjaman luar negeri.³⁵⁴ Cadangan devisa adalah cadangan Negara yang dikuasai oleh Bank Indonesia, yang tercatat pada sisi aktiva neraca Bank Indonesia yang antara lain berupa emas, uang kertas asing dan tagihan lainnya dalam valuta asing kepada pihak luar negeri yang dapat dipergunakan sebagai alat pembayaran luar negeri.

Cadangan devisa mencakup pula hak atas devisa yang setiap waktu dapat ditarik dari suatu badan keuangan internasional. Selanjutnya, Bank Indonesia mengupayakan agar cadangan devisa yang dipelihara mencapai jumlah yang oleh Bank Indonesia dianggap cukup untuk melaksanakan kebijakan moneter.³⁵⁵

Dalam rangka mengelola cadangan devisa, Bank Indonesia dapat menerima pinjaman luar negeri.³⁵⁶ Pinjaman luar negeri yang diterima Bank Indonesia adalah pinjaman luar negeri atas nama dan menjadi tanggung jawab Bank Indonesia sebagai badan hukum yang semata-mata digunakan dalam rangka pengelolaan cadangan devisa untuk memperkuat posisi neraca pembayaran, sehingga penatausahaannya terpisah dari pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah. Dengan demikian, pinjaman luar negeri tersebut tidak mengganggu dan tidak termasuk dalam APBN. Jumlah pinjaman disesuaikan dengan kemampuan Bank Indonesia untuk membayar kembali.

4) Penyelenggaraan Survey.

Kebijakan moneter agar efektif dan efisien, diperlukan data atau informasi ekonomi dan keuangan secara tepat waktu dan akurat. Oleh karenanya, Bank Indonesia

³⁵⁴ Pasal 13 Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁵⁵ Penjelasan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁵⁶ Penjelasan Pasal 13 ayat (3) dan Pasal 53 Undang-Undang Bank Indonesia.

dapat menyelenggarakan survey secara berkala atau sewaktu-waktu yang dapat bersifat makro atau mikro. Pelaksanaan survey dapat dilaksanakan oleh pihak lain berdasarkan penugasan dari Bank Indonesia. Setiap badan wajib memberikan keterangan dan data yang diperlukan Bank Indonesia atau pihak lain yang ditugaskan dan bersifat rahasia, kecuali yang secara tegas dinyatakan lain dalam Undang-Undang.³⁵⁷

c. Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran.

Transaksi kegiatan ekonomi yang mengakibatkan terjadinya lalu lintas pembayaran membutuhkan bank sebagai lembaga perantara, sehingga peran bank sangat penting karena berkaitan langsung dengan kehidupan dan perkembangan kegiatan ekonomi masyarakat. Untuk menjaga kelancaran sistem pembayaran, Bank Indonesia berwenang mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran sebagaimana diatur dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 23 Undang-Undang Bank Indonesia.

Dalam rangka mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, Bank Indonesia berwenang untuk melaksanakan dan memberikan persetujuan dan izin atas penyelenggaraan jasa sistem pembayaran yang dimaksudkan agar penyelenggaraan jasa sistem pembayaran oleh pihak lain memenuhi persyaratan khususnya persyaratan keamanan dan efisiensi. Selanjutnya, Bank Indonesia mewajibkan setiap penyelenggara jasa sistem pembayaran untuk menyampaikan laporan tentang kegiatannya agar Bank Indonesia dapat memantau penyelenggaraan sistem pembayaran.

Kewenangan Bank Indonesia lainnya terkait dengan sistem pembayaran adalah menetapkan penggunaan alat pembayaran, agar alat pembayaran yang digunakan dalam masyarakat memenuhi persyaratan keamanan bagi pengguna. Termasuk dalam wewenang ini adalah membatasi penggunaan alat pembayaran tertentu dalam rangka prinsip kehati-hatian.

³⁵⁷ Pasal 14 Undang-Undang Bank Indonesia.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan tersebut, Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan terhadap penyelenggara jasa sistem pembayaran.³⁵⁸

Kewenangan Bank Indonesia yang lain terkait dengan sistem pembayaran adalah pengaturan dan penyelenggaraan kliring penyelesaian akhir transaksi,³⁵⁹ meliputi sistem kliring antar bank dalam mata uang rupiah dan/atau valuta asing, penyelesaian kegiatan kliring antar bank, dan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank.³⁶⁰

d. Mengatur dan Mengawasi Perbankan.

Pengaturan dan pengawasan bank merupakan salah satu tugas Bank Indonesia sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 Undang-Undang Bank Indonesia. Berbekal dua payung hukum yaitu Undang-Undang Bank Indonesia dan Undang-Undang Perbankan, Bank Indonesia melakukan tugas pengawasan bank.

Dalam rangka pelaksanaan tugasnya, Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu bank, melaksanakan pengawasan bank, serta mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan Pasal 24 Undang-Undang Bank Indonesia. Selain itu, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian sebagaimana dimuat dalam Pasal 25 Undang-Undang Bank Indonesia.

Bank Indonesia mempunyai tugas pembinaan dan pengawasan bank sebagaimana disebutkan dalam Pasal 29 Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.10 Tahun 1998 (Undang-Undang Perbankan).

³⁵⁸ Pasal 15 ayat (1) beserta penjelasannya Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁵⁹ Pasal 16 Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁶⁰ Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Bank Indonesia.

Berkaitan dengan kewenangan di bidang perizinan, sesuai dengan Pasal 26 Undang-Undang Bank Indonesia, maka Bank Indonesia berwenang (1) memberikan dan mencabut izin usaha bank, (2) memberikan izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor bank, (3) memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, (4) memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.

Secara umum, dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Bank Indonesia menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan berdasarkan pada prinsip kehati-hatian sesuai dengan standar yang berlaku secara internasional. Ketentuan tersebut bertujuan memberikan rambu-rambu penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan yang pada gilirannya dapat mewujudkan suatu sistem perbankan yang sehat. Sementara itu, agar pelaksanaan pengawasan dan pengaturan perbankan tersebut dapat berjalan efektif, maka tugas tersebut dapat dirinci sebagai berikut :³⁶¹

- 1) Melaksanakan ketentuan prinsip *prudential* (kehati-hatian) secara efektif dan sekaligus melaksanakan prinsip *disclosure* (keterbukaan) yang lebih luas bagi masyarakat tentang kondisi masing-masing bank;
- 2) Menyehatkan kegiatan operasional di bidang finansial perbankan melalui program-program penyehatan/restrukturisasi perbankan dan peningkatan fungsi intermediasi;
- 3) Memantapkan sistem pengawasan bank, baik pengawasan langsung maupun tidak langsung; dan
- 4) Meningkatkan mutu pengelolaan perbankan untuk memantapkan ketahanan sistem perbankan.

C. Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Perbankan

Fungsi Bank Indonesia sebagai Lembaga Pengawas Perbankan di Indonesia diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (UU LPS), yang menjelaskan bahwa : Lembaga Pengawas Perbankan,

³⁶¹ Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia : Tinjauan Kelembagaan, Kebijakan, dan Organisasi*, Jakarta, 2003, hlm. 30.

yang selanjutnya disebut LPP, adalah Bank Indonesia atau lembaga pengawasan sektor jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Bank Indonesia. Selanjutnya, Pasal 9 UU LPS, menyebutkan bahwa Komite Koordinasi adalah Komite yang beranggotakan Menteri Keuangan, LPP, Bank Indonesia, dan Lembaga Penjamin Simpanan yang memutuskan kebijakan penyelesaian dan penanganan suatu Bank Gagal yang ditenggarai berdampak sistemik.

Pada saat ini pengawasan perbankan masih menjadi tugas Bank Indonesia, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yakni : Sepanjang lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) belum dibentuk, tugas pengaturan dan pengawasan Bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia.

Fungsi pengawasan perbankan di masa yang akan datang akan dialihkan kepada lembaga pengawasan jasa keuangan (LPJK) yang bersifat independen³⁶² selambat-lambatnya pada akhir Tahun 2010, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, yaitu :

- (1) Tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-Undang.
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.

³⁶² Penjelasan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 :

Ayat (1) :

Lembaga pengawasan jasa keuangan yang akan dibentuk melakukan pengawasan terhadap Bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Lembaga ini bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam melakukan tugasnya lembaga ini (supervisory board) melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang akan diatur dalam Undang-Undang pembentukan lembaga pengawas dimaksud. Lembaga pengawasan ini dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan Bank dengan koordinasi dengan Bank Indonesia dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia keterangan dan data makro yang diperlukan.

Ayat (2) :

Pengalihan fungsi pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan dilakukan secara bertahap setelah dipenuhinya syarat-syarat yang meliputi infrastruktur, anggaran, personalia, struktur organisasi, sistem informasi, sistem dokumentasi, dan berbagai peraturan pelaksanaan berupa perangkat hukum serta dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Meskipun fungsi Bank Indonesia sebagai pengawas perbankan di masa yang akan datang akan dialihkan kepada lembaga pengawas jasa keuangan (LPJK) yang bersifat independen, namun Bank Indonesia sebagai Bank Sentral tetap melaksanakan fungsi sebagai *lender of the last resort* (LoLR) bagi lembaga perbankan untuk memberikan pinjaman dalam keadaan darurat kepada bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek, namun terbatas pada kriteria *mismatch* yang disebabkan risiko kredit dan risiko pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, risiko manajemen dan risiko pasar.

Pengaturan dan pengawasan bank yang efektif sangat dibutuhkan untuk menjaga dan memelihara kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Dalam kenyataannya bahwa dengan adanya konsep pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia, tidak dapat menjamin bahwa pada tahap berikutnya tidak akan ada bank-bank yang dilikuidasi atau terjadinya krisis perbankan.

Pengaturan dan pengawasan bank diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia agar tercipta sistem perbankan yang sehat secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.³⁶³

Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia menjelaskan bahwa salah satu wewenang dari Bank Indonesia sebagai Bank Sentral adalah mengatur dan mengawasi perbankan. Berikutnya Pasal 8 Undang-Undang Bank Indonesia menyebutkan bahwa Untuk mencapai tujuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7, Bank Indonesia mempunyai tugas yakni :

- a. Menetapkan dan Melaksanakan kebijakan moneter;
- b. Mengatur dan Menjaga kelancaran sistem pembayaran;

³⁶³ Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2010*, hlm. 11.

c. Mengatur dan Mengawasi Bank.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 huruf (c) Undang-Undang Bank Indonesia, sebagaimana tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa dalam upaya menciptakan sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan andal memerlukan sistem perbankan yang sehat, yang merupakan sasaran tugas dari Bank Indonesia yakni mengatur dan mengawasi Bank. Oleh karena itu pengaturan dan pengawasan bank diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia sebagai :

1. Lembaga kepercayaan masyarakat dalam kaitannya sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana;
2. Pelaksana kebijakan moneter;
3. Lembaga yang ikut berperan dalam membantu pertumbuhan ekonomi serta pemerataan, agar tercipta sistem perbankan yang sehat, baik sistem perbankan secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Untuk mencapai tujuan sebagaimana tersebut diatas, pendekatan yang dilakukan dengan menerapkan :

1. Kebijakan memberikan keleluasaan berusaha (deregulasi);
2. Kebijakan prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking principles*); dan
3. Pengawasan bank yang mendorong bank untuk melaksanakan secara konsisten ketentuan intern yang dibuat sendiri (*self regulatory banking*) dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya dengan tetap mengacu kepada prinsip kehati-hatian.

Pasal 24 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, mengatur bahwa : Dalam rangka melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf (c), Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank, melaksanakan pengawasan Bank dan mengenakan sanksi terhadap Bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berikutnya, Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia mengatur bahwa : Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur Bank, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian. Dalam Penjelasan Pasal 25 ayat (1) tersebut dijelaskan bahwa ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan, guna mewujudkan sistem perbankan yang sehat. Mengingat pentingnya tujuan mewujudkan sistem perbankan yang sehat, maka peraturan-peraturan di bidang perbankan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia harus didukung dengan sanksi-sanksi yang adil. Kemudian, pengaturan Bank berdasarkan prinsip kehati-hatian tersebut disesuaikan pula dengan standar yang berlaku secara internasional.

Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur dan mengawasi bank, Bank Indonesia mempunyai kewenangan untuk :

1. Kewenangan memberikan izin (*right to license*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tatacara perizinan dan pendirian suatu bank. Cakupan pemberian izin oleh Bank Indonesia meliputi pemberian izin dan pencabutan izin usaha bank, pemberian izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, pemberian persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, pemberian izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.³⁶⁴

³⁶⁴ Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menyatakan : Berkaitan dengan kewenangan dibidang perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, Bank Indonesia :

- a. Memberikan dan mencabut izin usaha Bank;
- b. Memberikan izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor Bank;

2. Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*), yaitu kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang menyangkut aspek usaha dan kegiatan perbankan dalam rangka menciptakan perbankan sehat yang mampu memenuhi jasa perbankan yang diinginkan masyarakat.
3. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*),³⁶⁵ yaitu :
 - a. Pengawasan bank secara langsung (*on-site supervision*), dapat berupa pemeriksaan umum dan pemeriksaan khusus, yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang keadaan keuangan bank dan untuk memantau tingkat kepatuhan bank terhadap peraturan yang berlaku serta untuk mengetahui apakah terdapat praktik-praktik yang tidak sehat yang membahayakan kelangsungan usaha bank.
 - b. Pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*), yaitu pengawasan melalui alat pemantauan seperti laporan berkala yang disampaikan bank, laporan hasil pemeriksaan dan informasi lainnya. Dalam pelaksanaannya, apabila diperlukan Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank termasuk pihak lain yang meliputi perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi dan debitur bank. Bank Indonesia dapat menugasi pihak lain untuk dan atas nama Bank Indonesia melaksanakan tugas pemeriksaan.
4. Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*), yaitu kewenangan untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank apabila suatu bank kurang atau tidak memenuhi

-
- c. Memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan Bank;
 - d. Memberikan izin kepada Bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.

³⁶⁵ Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menyatakan bahwa : Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 adalah Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung.

ketentuan. Tindakan tersebut mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat.

Berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan menyatakan bahwa : Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia. Dalam Penjelasan Pasal 29 ayat (1) tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pembinaan 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.

Selanjutnya yang dimaksud dengan pengawasan adalah 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dibedakan antara fungsi pembinaan Bank Indonesia dan fungsi pengawasan Bank Indonesia. Dimana fungsi pembinaan menitikberatkan pada atau diartikan dengan "*regulation*", sedangkan fungsi "pengawasan" menitikberatkan pada atau diartikan sebagai "*supervision*".³⁶⁶

Penjelasan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan tersebut, dijelaskan pula tujuan dari pembinaan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia tersebut, yakni :³⁶⁷

1. Kedua fungsi tersebut harus dilakukan oleh Bank Indonesia selaku Bank sentral, mengingat bank terutama bekerja dengan dana dari masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan, karenanya keadaan suatu bank perlu dipantau oleh Bank Indonesia;
2. Tujuannya agar kesehatan suatu bank tetap terjaga dan kepercayaan masyarakat terhadap bank tetap terpelihara, sebab kepercayaan masyarakat terhadap lembaga

³⁶⁶ Rachamadi Usman, *Op.cit*, hlm. 123.

³⁶⁷ Rachamadi Usman, *Op.cit*, hlm. 123.

perbankan hanya dapat ditumbuhkan apabila lembaga perbankan dalam kegiatan usahanya selalu berada dalam keadaan sehat;

3. Sejalan dengan itu, Bank Indonesia diber kewenangan, tanggung jawab, dan kewajiban secara utuh untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya, baik yang bersifat preventif dalam bentuk ketentuan-ketentuan, petunjuk-petunjuk, nasihat-nasihat, bimbingan dan pengarahan maupun secara represif dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan;
4. Di pihak lain, bank wajib memiliki dan menerapkan sistem pengawasan internal dalam rangka menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

1. Pembinaan dan Pengawasan Lembaga Perbankan Oleh Bank Indonesia

Pengaturan atau ketentuan tentang kehati-hatian pada bank (*Prudential banking regulation*), pada dasarnya berupa pengaturan tentang izin pendirian atau pembukaan bank baru dan cakupan kegiatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh bank. Ketentuan tentang pendirian suatu bank sangat diperlukan karena jumlah bank akan menentukan struktur pasar dan persaingan dalam sistem perbankan di negara yang bersangkutan. Izin pendirian bank yang sangat liberal dapat meningkatkan persaingan dan dalam jangka pendek akan menguntungkan nasabah bank, tetapi apabila bank-bank tersebut modalnya tidak cukup besar dan dikelola secara tidak baik, maka bank-bank tersebut dapat dipastikan akan menimbulkan masalah.³⁶⁸

Izin pendirian yang ketat atau bahkan penutupan izin pendirian dapat mengakibatkan kondisi yang tidak sehat karena persaingan juga dapat menjadi tidak sehat. Bank-bank yang sudah mendapatkan izin seakan-akan mendapatkan proteksi sehingga cenderung dikelola tidak optimal. Pengaturan perizinan sebaiknya tidak diarahkan memberkan proteksi terhadap bank-bank yang sudah ada, akan tetapi diarahkan agar bank-bank dapat beroperasi secara efisien dan sehat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

³⁶⁸ Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia : Tinjauan Kelembagaan, Kebijakan, dan Organisasi*, Op.cit hlm. 137.

Prosedur pemberian izin yang baik harus dapat meyakinkan bahwa bank-bank yang diberikan izin adalah sehat dan dapat beroperasi secara aman dan berhati-hati. Untuk itu harus ada rencana usaha yang jelas dan dikelola oleh pengurus yang *fit* dan *proper* (mempunyai kompetensi, karakter, dan integritas yang baik). Pengaturan sebaiknya juga dilakukan secara jelas mengatur tentang peran dan tanggungjawab pemilik dan pengelola bank. Dalam pemberian izin, masalah struktur kepemilikan dan keterkaitan dengan keuangan dan kelompok usaha tertentu juga harus dipertimbangkan karena hal tersebut akan menentukan persaingan dan struktur perbankan yang akan terbentuk.

Selain harus mengatur masalah izin pembukaan bank baru, Bank Indonesia juga harus mengatur kegiatan operasional suatu bank, apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Pengaturan mengenai cakupan kegiatan operasional juga akan menentukan struktur industri perbankan di negara yang bersangkutan.

Untuk memperbolehkan Bank melakukan suatu kegiatan tertentu juga harus dinyatakan secara jelas. Secara umum pengaturan hendaknya mengarahkan suatu bank agar tidak melakukan kegiatan operasional yang mengandung risiko berlebihan.

Setelah bank beroperasi, dengan berbagai ketentuan kehati-hatian yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia, pengelolaan bank harus menjadi semakin baik. Berbagai konflik kepentingan antara pengurus dengan nasabah (kreditur maupun debitur) harus dihindari. Dalam hal pengaturan tentang kecukupan modal, apabila terdapat tanda-tanda bahwa modal bank mulai berkurang, maka pemilik pengendali bank diharuskan untuk menambah modal atau kehilangan hak pengendaliannya atas bank.³⁶⁹

Ketentuan kecukupan modal harus menetapkan modal yang cukup besar sehingga pemilik mempunyai dorongan atau insentif untuk kepentingannya dalam bank. Pengawas selanjutnya harus memeriksa kebenaran setoran modal tersebut. Pemeriksaan penyeteran

³⁶⁹ Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia : Tinjauan Kelembagaan, Kebijakan, dan Organisasi, Op.cit* hlm. 138.

modal adalah untuk memastikan bahwa modal tersebut tidak berasal dari pinjaman dan benar-benar dibayar dalam tunai. Setelah bank melakukan kegiatan operasional maka diberlakukan ketentuan Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM).

Besarnya KPMM tersebut dihitung berdasarkan risiko atas aktiva, termasuk aktiva yang masih bersifat administratif (*off balance sheet*). Sebagaimana diketahui risiko terhadap aktiva dapat timbul baik dalam bentuk risiko kredit maupun risiko karena perubahan harga surat-surat berharga, suku bunga, maupun kurs. KPMM tersebut selanjutnya akan dihitung berdasarkan suatu risiko terhadap aktiva tertimbang menurut risiko (ATMR). Misalnya pada Tahun 1988 *the Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)* menetapkan rasio modal sebesar 8 %.³⁷⁰

Sejalan dengan pengaturan kecukupan modal tersebut, juga harus diatur kriteria penilaian terhadap aktiva produktif³⁷¹ yang dimiliki oleh bank yang pada umumnya berupa penyaluran kredit yang dilakukan oleh bank. Aktiva produktif tersebut dapat diklasifikasikan sebagai Lancar, Dalam Perhatian Khusus, Kurang Lancar, Diragukan, atau Macet. Pengklasifikasian tersebut akan menentukan kualitas aktiva (terutama kualitas atau portofolio kredit).

Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia meliputi pengawasan langsung (*on site supervision*) melalui pemeriksaan bank, dan pengawasan tidak langsung (*off site supervision*), dimana :

- a. Pengawasan langsung (*on site supervision*) dilakukan oleh pengawas bank Bank Indonesia melakukan pemeriksaan terhadap bank yang diawasi setidaknya

³⁷⁰ ATMR adalah : penjumlahan seluruh aktiva dalam arti luas, termasuk yang bersifat administratif sebagaimana tercermin pada kewajiban yang bersifat komitmen dan kontinjen yang disediakan bagi pihak ketiga yang telah dibobot berdasarkan kadar risiko yang terkandung pada aktiva tersebut, misalnya untuk kredit diberikan bobot berdasarkan kepada siapa kredit diberikan, siapa yang menjamin dan sifat barang jaminannya. Sebagai contoh, uang kas atau SBI karena tidak mengandung risiko, maka bobot risikonya 0 %, tetapi kredit yang diberikan bobot risikonya 100 %.

³⁷¹ Yang dimaksud dengan Aktiva produktif adalah kelompok aktiva yang dapat menghasilkan pendapatan bagi bank, misalnya dengan menyalurkan kredit, maka bank akan memperoleh pendapatan bunga, tetapi aktiva dalam bentuk uang tunai, misalnya tidak dikelompokkan dalam aktiva produktif.

setahun sekali. Tujuan dari pemeriksaan tersebut adalah mengkonfirmasi kebenaran dan akurasi laporan yang disampaikan bank. Pemeriksaan dilakukan berdasarkan identifikasi risiko yang dihasilkan dari proses diagnosis data dan informasi bank.³⁷²

- b. Pengawasan tidak langsung (*off site supervision*) dimulai dengan menganalisa sejumlah laporan berkala yang disampaikan bank kepada Bank Indonesia. Laporan dipakai untuk mendiagnosis kondisi bank. Unsur-unsur yang didiagnosis adalah data dan informasi terkait modal, kualitas asset, manajemen, laba rugi, likuiditas, dan risiko pasar, yang akan menghasilkan profil risiko yang akan menjadi acuan tindakan pengawasan selanjutnya.

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini Bank Indonesia melaksanakan sistem pengawasannya dengan menggunakan 2 pendekatan yaitu :

1. Pengawasan Berdasarkan Kepatuhan (*Compliance Based Supervision*), yaitu pemantauan kepatuhan bank terhadap ketentuan-ketentuan yang terkait dengan operasi dan pengelolaan bank di masa lalu dengan tujuan untuk memastikan bahwa bank telah beroperasi dan dikelola secara baik dan benar menurut prinsip-prinsip kehati-hatian. Pengawasan terhadap pemenuhan aspek kepatuhan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan Pengawasan Bank berdasarkan Risiko.
2. Pengawasan Berdasarkan Risiko (*Risk Based Supervision*), yaitu Pengawasan Bank yang menggunakan strategi dan metodologi berdasarkan risiko yang memungkinkan pengawas Bank dapat mendeteksi risiko yang signifikan secara

³⁷² Apabila dari laporan yang disampaikan bank, diketahui bahwa terdapat lonjakan *NPL* (*Non Performing Loan*) yang cukup drastis, maka pemeriksaan akan difokuskan pada perbaikan yang signifikan terhadap kebijakan dan prosedur pemberian kredit, penyelesaian kredit bermasalah yang dilakukan, dan penilaian kewajaran penetapan kualitas kredit yang dilakukan oleh bank. Apabila bank melakukan praktik yang tidak wajar dalam menurunkan *NPL* nya, pengawas bank Bank Indonesia tetap akan menilai bahwa bank tersebut memiliki risiko yang tinggi. Dikutip pada Bank Indonesia, *Krisis Global, Dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*, Humas Bank Indonesia, Jakarta, 2010, hlm.22.

dini dan mengambil tindakan pengawasan yang sesuai dan tepat waktu. Prinsip kerja pengawasan berdasarkan *Rbs* adalah pendekatan fungsi pengawasan yang melihat ke depan (*forward looking*). Pendekatan pengawasan ini difokuskan pada risiko-risiko yang melekat pada aktivitas fungsional bank serta sistem pengendalian risiko. Pengawasan ini memberi ruang bagi pengawas bank Bank Indonesia untuk bertindak lebih proaktif dalam mencegah potensi masalah yang akan timbul. Intinya, semua potensi Risiko yang akan dilihat mulai dari :³⁷³

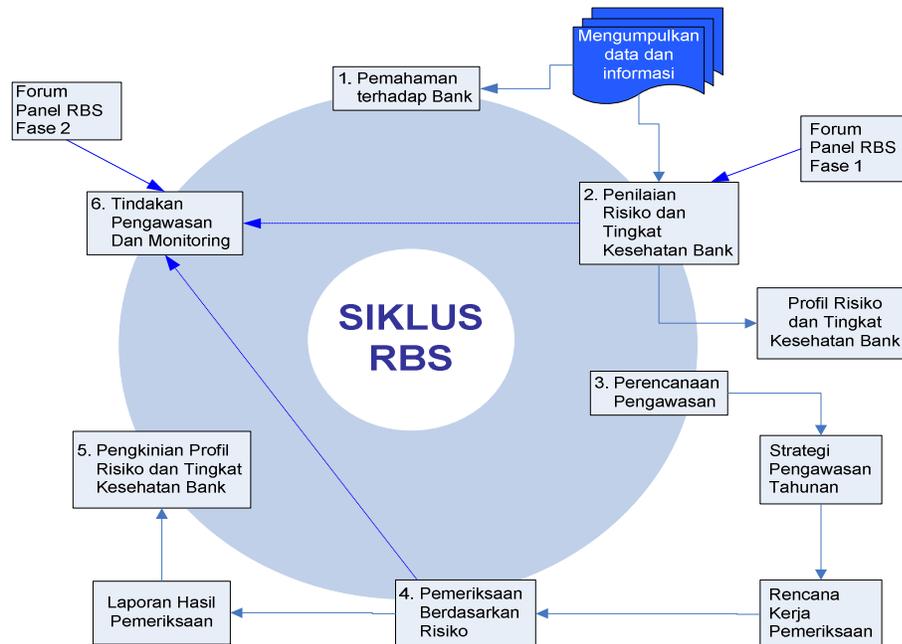
- a. Risiko Kredit (kemungkinan gagal bayar);
- b. Risiko Pasar (fluktuasi suku bunga dan nilai tukar);
- c. Risiko Likuiditas (kemampuan memenuhi kewajiban jatuh tempo);
- d. Risiko Operasional (kesalahan manusia, kegagalan sistem);
- e. Risiko Hukum (kelemahan aspek yuridis);
- f. Risiko Reputasi (publikasi negatif yang terkait dengan kegiatan usaha bank) ;
- g. Risiko Strategik (penetapan dan pelaksanaan strategi bank yang tidak tepat);
serta
- h. Risiko Kepatuhan (bank tidak mematuhi atau tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku)³⁷⁴

³⁷³ Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2010*, *Op.cit*, hlm. 13-14.

³⁷⁴ Sebagai contoh yang nyata adalah tatkala pengawas Bank Indonesia menemukan adanya surat-surat berharga (SSB) valas di Bank Century yang tidak memiliki rating dan berpotensi bermasalah ke depan, menurut konsep *Rbs*. SSB tersebut kemudian diminta untuk segera dijual. SSB tersebut dapat dikategorikan macet apabila sampai batas waktu yang ditentukan ternyata tidak dapat dijual. Penurunan kolektibilitas ini dapat membuat kondisi *CAR* (*Capital Adequacy Ratio*) bank menjadi negatif. Pihak manajemen bank dapat mengajukan proposal penyelesaian SSB melalui penjaminan tunai dari PSP. Melalui skema ini setiap SSB jatuh tempo akan langsung dibayarkan. Skema penyelesaian seperti ini merupakan salah satu alternatif penanganan masalah bank yang dapat dilakukan. Dikutip pada Bank Indonesia, *Krisis Global, Dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*, Humas Bank Indonesia, Jakarta, 2010, *Op.cit*, hlm.18.

Gambar : 2

SIKLUS PENGAWASAN BERDASARKAN RISIKO



Sumber : Bank Indonesia

Pengawasan/pemeriksaan Bank berdasarkan risiko dilakukan terhadap jenis-jenis risiko sebagai berikut :

TABEL : 2
JENIS-JENIS RISIKO

Jenis – Jenis Risiko	
Risiko Kredit	Risiko yang timbul sebagai akibat kegagalan <i>counterparty</i> memenuhi kewajibannya
Risiko Pasar	Risiko yang timbul karena adanya pergerakan variabel pasar (<i>adverse movement</i>) dari portfolio yang dimiliki oleh Bank yang adapat merugikan bank. Variabel pasar antara lain suku bunga dan nilai tukar.
Risiko Likuiditas	Risiko yang antara lain disebabkan Bank tidak mampu memenuhi kewajiban yang telah jatuh tempo.
Risiko Operasional	Risiko yang antara lain disebabkan adanya ketidakcukupan dan atau tidak berfungsinya proses internal, kesalahan manusia, kegagalan sistem atau adanya problem eksternal yang mempengaruhi operasional bank.
Risiko Hukum	Risiko yang disebabkan oleh adanya kelemahan aspek yuridis. Kelemahan aspek yuridis antara lain disebabkan adanya tuntutan hukum, ketiadaan peraturan perundang – undangan yang mendukung atau kelemahan perikatan seperti tidak dipenuhi syarat sahnya kontra.
Risiko Reputasi	Risiko yang antara lain disebabkan adanya publikasi negatif yang terkait dengan kegiatan usaha bank atau persepsi negatif terhadap bank.
Risiko Strategik	Risiko yang antara lain disebabkan penetapan dan pelaksanaan strategi bank yang tidak tepat, pengambilan keputusan bisnis yang tidak tepat atau kurangnya responsifnya bank terhadap perubahan eksternal.
Risiko Kepatuhan	Risiko yang disebabkan bank tidak mematuhi atau tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku.

Sumber : Bank Indonesia

Bank Indonesia berwenang untuk mewajibkan bank menyampaikan laporan, keterangan, dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, dan apabila diperlukan dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, dan pihak terafiliasi dari bank.³⁷⁵ Pemeriksaan terhadap bank sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Bank Indonesia dilakukan secara berkala atau setiap waktu apabila diperlukan.

Bank dan pihak lain tersebut wajib memberikan kepada pemeriksa dari Bank Indonesia berupa :

- (1) Keterangan dan data yang diminta;
- (2) Kesempatan untuk melihat semua pembukuan, dokumen, dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usahanya;
- (3) Hal-hal lain yang diperlukan, seperti penyediaan ruang kerja dan salinan dokumen yang diperlukan dalam pemeriksaan.

Bank Indonesia dapat menugaskan pihak lain untuk dan atas nama Bank Indonesia melaksanakan pemeriksaan terhadap bank.³⁷⁶ Disamping itu, Bank Indonesia dapat memerintahkan bank untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu apabila menurut penilaian Bank Indonesia transaksi tersebut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan.³⁷⁷

Bank Indonesia sebagai otoritas pengawas bank, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Bank Indonesia, 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

³⁷⁵ Pasal 28 Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁷⁶ Pasal 30 Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁷⁷ Pasal 31 Undang-Undang Bank Indonesia.

perekonomian nasional, dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbankan.

2. Hubungan Hukum Bank Indonesia dengan Pemerintah Indonesia

Untuk menjaga keberadaan independensi suatu Bank Sentral diperlukan pula ketentuan hukum yang mengatur organisasi Bank Sentral tersebut dan hubungan kelembagaannya dengan Pemerintah serta menetapkan fungsi dan lingkup kewenangan Bank Sentral. Ketentuan hukum tersebut akan menjadi pelindung fungsional dan operasional bagi Bank Sentral.

Ketentuan hukum tersebut juga harus mengatur cara-cara untuk menguji akuntabilitas dari tindakan-tindakan yang diambil oleh Bank Sentral. Perlindungan fungsional dicerminkan antara lain dengan ketentuan larangan atau pembatasan pemberian dalam pelaksanaan kebijakan moneter dan fungsi Bank Sentral lainnya, seperti implementasi kebijakan nilai tukar dan pengaturan perbankan. Sedangkan perlindungan operasional merupakan perlindungan organisasi yang tercermin melalui aturan mengenai pengurus atau manajemen dan komite tertentu yang penting, antara lain meliputi penetapan komposisi, aturan pengangkatan, masa jabatan, pemecatan, dan persyaratan jabatan.

Pada umumnya ketentuan Bank Sentral mengatur secara rinci pengorganisasian kelompok jabatan yang sangat penting dan dipakai untuk mengukur independensi yaitu pejabat puncak yang menjadi penanggungjawab dari kegiatan operasional Bank Sentral.

Independensi Bank Indonesia, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia. Misalnya, pengangkatan dan pemilihan anggota Dewan Gubernur, membutuhkan peran Presiden sebagai Kepala Negara dan DPR.³⁷⁸

³⁷⁸ Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia.

Hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia, yaitu:

- 1) Bank Indonesia berperan sebagai pemegang kas Pemerintah.³⁷⁹

Bank Indonesia menatausahakan seluruh rekening yang dimiliki oleh Pemerintah. Penatausahaan tersebut dilaksanakan sesuai dengan kesepakatan Bank Indonesia bersama Pemerintah. Dalam pelaksanaan fungsi ini Bank Indonesia memberikan bunga atas saldo kas Pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara.³⁸⁰

- 2) Bank Indonesia untuk dan atas nama Pemerintah menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan, serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah terhadap pihak luar negeri. Hal ini dilakukan atas permintaan Pemerintah berdasarkan perjanjian ketentuan yang telah dilakukan Pemerintah dan pemberi pinjaman.³⁸¹

- 3) Kewajiban Pemerintah untuk meminta pendapat Bank Indonesia dan/atau mengundang Bank Indonesia dalam sidang kabinet yang membahas masalah ekonomi, perbankan, dan keuangan yang berkaitan dengan tugas Bank Indonesia atau masalah lain yang termasuk kewenangan Bank Indonesia. Dalam rangka pengambilan kebijakan Pemerintah dalam bidang perekonomian, khususnya perbankan dan keuangan yang terkait erat dengan tugas Bank Indonesia, maka Pemerintah harus mengundang Bank Indonesia pada saat sidang kabinet.

Kehadiran Gubernur Bank Indonesia dalam sidang kabinet bukan berarti masuknya kembali posisi Gubernur Bank Indonesia dalam kabinet pemerintahan, namun lebih bersifat konsultatif dimana Gubernur Bank Indonesia memberikan

³⁷⁹ Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁸⁰ Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

³⁸¹ Pasal 53 Undang-Undang Bank Indonesia.

pandangan dan pendapatnya mengenai kebijakan perekonomian yang akan diambil Pemerintah, yang akan terkait erat dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia.

Hal tersebut bukan berarti adanya hubungan antara atasan dan bawahan yang bersifat perintah yang dapat menghilangkan independensi Bank Indonesia, karena kehadiran Bank Indonesia dalam sidang kabinet berdasarkan suatu permintaan dan undangan dari Pemerintah terlebih dahulu.³⁸²

- 4) Kewajiban Bank Indonesia untuk memberi pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah mengenai Rancangan APBN serta kebijakan lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia.

Dalam hal ini Bank Indonesia memberikan pendapat dan pertimbangannya kepada Pemerintah, dan Pemerintah harus memperhatikan secara sungguh-sungguh pertimbangan Bank Indonesia yang biasanya dirumuskan dalam berbagai analisa moneter guna mendukung pelaksanaan APBN. Pemberian pertimbangan kepada Pemerintah dalam penyusunan Rancangan APBN merupakan bagian yang penting dalam rangka pelaksanaan APBN apabila disahkan DPR.³⁸³

- 5) Kewajiban Pemerintah untuk terlebih dahulu berkonsultasi dengan Bank Indonesia, dalam hal Pemerintah akan menerbitkan Surat Utang Negara (SUN).³⁸⁴ Konsultasi diadakan oleh Pemerintah dengan Bank Indonesia pada saat merencanakan penerbitan SUN untuk satu tahun anggaran.

Konsultasi tersebut diperlukan agar penerbitan SUN tepat waktu dan tidak berakibat negatif terhadap kebijakan moneter, sehingga pelaksanaan penjualan SUN dapat dilakukan dengan persyaratan yang dapat diterima pasar serta

³⁸² Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁸³ Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁸⁴ Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia dan Pasal 6 Undang-Undang No.24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.

menguntungkan Pemerintah.³⁸⁵ Disamping itu, konsultasi diperlukan untuk mengevaluasi implikasi moneter dari penerbitan SUN, agar keselarasan antara kebijakan fiskal, termasuk manajemen utang, dan kebijakan moneter dapat tercapai.

Pendapat Bank Indonesia tersebut menjadi masukan di dalam pengambilan keputusan oleh Pemerintah. Dalam hal ini, Pemerintah wajib mempertimbangkan pendapat Bank Indonesia, khususnya dalam rangka menjaga stabilitas moneter Indonesia.

SUN hanya dapat diterbitkan untuk tujuan membiayai defisit APBN, menutup kekurangan kas jangka pendek akibat ketidaksesuaian antara arus kas penerimaan dan pengeluaran dari Rekening Kas Negara dalam satu tahun anggaran, dan mengelola portofolio utang Negara.³⁸⁶

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Bank Indonesia dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maka terlihat adanya hubungan antara Bank Indonesia dengan Pemerintah yang lebih bersifat konsultatif, dan tidak bersifat koordinatif.

Secara khusus disamping adanya hubungan Bank Indonesia dan Pemerintah, terdapat hubungan lain berupa larangan pemberian kredit dari Bank Indonesia kepada Pemerintah dengan ancaman batal demi hukum jika larangan itu dilanggar.³⁸⁷ Pembatalan demi hukum dapat diajukan oleh DPR dan/atau masyarakat kepada Mahkamah Agung. Dengan demikian, Pemerintah tidak dapat memerintahkan kepada Bank Indonesia agar memberikan kredit untuk suatu kebutuhan pembiayaan yang tidak dapat didanai sendiri oleh Pemerintah. Bank

³⁸⁵ Penjelasan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia jo Pasal 6 Undang-Undang No.24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.

³⁸⁶ Pasal 4 Undang-Undang No.24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.

³⁸⁷ Pasal 56 Undang-Undang Bank Indonesia.

Indonesia harus menolak suatu permohonan kredit yang diajukan oleh Pemerintah walaupun tujuan penggunaan kredit tersebut oleh Pemerintah untuk kepentingan rakyat banyak.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa independensi Bank Indonesia tercermin dalam dua hal, yaitu Bank Indonesia harus bebas untuk memutuskan cara mencapai sasaran yang telah ditetapkan, dan keputusan yang diambil tersebut merupakan hal yang sulit bagi Pemerintah untuk mempengaruhinya.³⁸⁸ Dengan dasar hubungan yang bersifat konsultatif tersebut, Bank Indonesia terlepas dari pengawasan dan pengaruh lembaga lain yang berupaya menekan Bank Indonesia dalam pengambilan keputusan. Namun, independensi Bank Indonesia tersebut hendaknya diimbangi dengan tanggung jawab Bank Indonesia dalam melaksanakan kinerjanya kepada DPR.

Hakikat dari independensi Bank Indonesia adalah dimilikinya kekuatan, kedaulatan, dan kekuasaan untuk merumuskan serta melaksanakan kebijakan moneter, sistem pembayaran, dan perbankan. Namun demikian, Undang-Undang Bank Indonesia masih menentukan adanya campur tangan Pemerintah terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia, seperti ketentuan tentang pengusulan jabatan Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur dari Pemerintah, dan ketentuan tentang penyerahan surplus dari hasil kegiatan Bank Indonesia kepada Pemerintah.³⁸⁹

Hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah dapat ditinjau dari kewenangan yang dimiliki masing-masing lembaga, yaitu Bank Indonesia sebagai lembaga yang melaksanakan kewenangan moneter dan Pemerintah sebagai lembaga yang melaksanakan kewenangan fiskal. Kebijakan moneter yang dihasilkan oleh Bank Indonesia sudah mempertimbangkan dampaknya terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan, termasuk bidang keuangan

³⁸⁸ Alan S. Blinder, *Central Banking in Theory and Practice*, The MIT Press, USA, 1988, hlm.54.

³⁸⁹ Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 62 ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia.

Negara dan perkembangan sektor riil. Kebijakan bidang ini saling terkait secara fungsional mengingat sasaran kegiatan dan kebijakan ekonomi adalah mencapai dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mengandung aspek moneter maupun riil.³⁹⁰

Sektor moneter dalam perekonomian berfungsi memberikan dukungan pada kegiatan sektor riil agar berjalan optimal. Mengingat keterkaitan tersebut, pemisahan pengelolaan kewenangan moneter dengan kewenangan fiskal tidak menjadi alasan untuk menetapkan kebijakan masing-masing. Tujuan pemisahan kewenangan tersebut agar terdapat kejelasan dalam pengelolaan kewenangan masing-masing lembaga. Dengan kata lain, pemisahan tersebut justru mewajibkan Bank Indonesia dan Pemerintah untuk saling bekerjasama untuk tujuan yang lebih besar dari sasaran masing-masing lembaga demi perekonomian secara keseluruhan.

3. Hubungan Hukum Bank Indonesia dengan Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Pengawas Perbankan

Undang-Undang Bank Indonesia mengamanatkan pembentukan Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan (LPJK) selambat-lambatnya Tanggal 31 Desember 2010. Pendirian LPJK tersebut merupakan implementasi dari Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, termasuk pengalihan tugas pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada lembaga tersebut. Amanat pembentukan LPJK tersebut disebutkan dalam Undang-Undang Bank Indonesia merupakan Undang-Undang Organik sebagai pelaksanaan dari Pasal 23 D UUD 1945, sehingga nampak terdapat materi sisipan untuk pembentukan LPJK.

Terdapat beberapa hal yang perlu menjadi pertimbangan dalam pembentukan struktur pengawasan lembaga keuangan yang optimal. Dalam hal tersebut, apapun bentuk stuktur

³⁹⁰ Tini Kustini, Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen*, Disertasi, *Op.cit*, hlm. 306.

pengawasan yang dianut, dalam rangka mewujudkan terjaganya stabilitas sistem keuangan, yang terpenting adalah bagaimana sistem pengawasan dapat berperan secara efektif dalam rangka mencegah krisis (*crisis prevention*), dan mengelola krisis apabila krisis terjadi agar dampaknya tidak semakin memburuk.

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia tersebut merupakan salah satu respon dari krisis Asia Tahun 1997-1998 yang berdampak sangat berat terhadap Indonesia, khususnya pada sektor perbankan. Namun demikian, membangun dan membentuk satu model struktur pengawasan lembaga keuangan yang dianggap paling tepat bagi satu negara bukan merupakan pekerjaan yang mudah. Demikian juga dalam hal memisahkan fungsi pengawasan bank dari bank sentral yang sampai saat ini relatif masih diadopsi banyak negara. Banyak faktor yang mempengaruhi pola pengawasan yang memisahkan pengawasan dari bank sentral, termasuk pengalaman beberapa negara.

Pengalaman menunjukkan bahwa tidak ada satu model struktur pengawasan lembaga keuangan yang rentan terhadap krisis atau menjamin sistem perbankan terus sehat. Krisis keuangan memang cenderung diikuti dengan upaya perbaikan pada beberapa hal, terutama dalam sistem pengawasan lembaga keuangan, seperti yang terjadi pada krisis keuangan global yang terjadi baru-baru ini maupun krisis Asia. Krisis keuangan global yang bermula pada Tahun 2007 diikuti oleh rencana perubahan struktur pengaturan dan pengawasan sektor keuangan, antara lain di Jerman, Perancis, Inggris dan Amerika Serikat.

Apabila dilihat dari sistematika Undang-Undang Bank Indonesia, Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia berada dalam lingkup Bab VI yakni tentang Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank, sementara lingkup LPJK tidak hanya dibatasi untuk melakukan pengawasan terhadap bank, akan tetapi juga pengawasan terhadap badan lain yang bukan merupakan kewenangan Bank Indonesia seperti asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal

ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.³⁹¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia terdapat pembagian tugas dalam melaksanakan pengawasan perbankan, yaitu tugas mengatur bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia, sementara tugas mengawasi bank dilaksanakan oleh LPJK.

Pada praktiknya, Pemerintah mengajukan Rancangan Undang Undang (RUU) tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang mempunyai kewenangan lebih luas dibandingkan dengan LPJK, yaitu tidak semata-mata hanya kewenangan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia, namun meliputi seluruh tugas Bank Indonesia terkait pengaturan dan pengawasan bank sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 8 huruf (c) Undang-Undang Bank Indonesia akan beralih kepada OJK. Adanya OJK, fungsi pengawasan lembaga keuangan baik bank maupun bukan bank akan diambil alih OJK. Sementara Bank Indonesia sebagai Bank Sentral hanya berperan sebagai regulator kebijakan moneter untuk menjaga stabilitas moneter.

Selanjutnya sebagai perbandingan bahwa apabila ditinjau dari sejarah, Undang-Undang No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang menyatakan bahwa Bank Sentral berkewajiban untuk membina dan mengawasi perbankan di Indonesia, baik dari sudut ekonomi perusahaan terutama dengan jalan pengaturan dan penjagaan likuiditas dan solvabilitas bank, maupun dari sudut moneter dengan jalan pengaturan dan pengawasan terhadap pemberian kredit bank.³⁹² Sementara itu, pengawasan terhadap lembaga keuangan non bank dilakukan oleh Departemen Keuangan.³⁹³

Lembaga keuangan di Indonesia, selain lembaga perbankan terdapat Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB). Sebagaimana diketahui bahwa definisi LKBB berdasarkan

³⁹¹ Penjelasan Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia.

³⁹² Butir III (d) Penjelasan Umum Undang-Undang No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.

³⁹³ Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen* Disertasi, *Op.cit*, hlm. 304.

Surat Keputusan Menteri Keuangan No.792 Tahun 1990 adalah : Semua badan yang memiliki kegiatan di bidang keuangan berupa penghimpunan dan penyaluran dana kepada masyarakat terutama untuk membiayai investasi perusahaan. Pembinaan dan pengawasan serta kebijakan perizinan terhadap LKBB dilakukan oleh Pemerintah dalam hal tersebut dilakukan oleh Departemen Keuangan.

Kegiatan utama lembaga keuangan adalah menghimpun dan menyalurkan dana, namun dengan berjalannya waktu, berkembang pula kegiatan yang dilakukan oleh LKBB tidak hanya melakukan kegiatan berupa pembiayaan investasi perusahaan, akan tetapi telah berkembang menjadi pembiayaan untuk antara lain kegiatan konsumsi dan distribusi barang dan jasa. LKBB di Indonesia antara lain adalah pasar modal, asuransi, pegadaian, perusahaan pembiayaan, dan dana pensiun.

Dalam hal pendanaan bagi masyarakat, hubungan antara lembaga perbankan dan pasar modal sangat erat. Apabila masyarakat menghadapi kesulitan dalam pengambilan kredit di bank, karena misalnya persyaratan yang ketat, maka masyarakat dapat mencari alternatif salah satunya dengan mengambil dana dari pasar modal. Perkembangan pasar modal yang sangat pesat akan berdampak pada sektor moneter, oleh karenanya perlu pengaturan yang jelas antara perbankan dan pasar modal.

Setelah Undang-Undang Bank Sentral diganti dengan Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, maka Bank Indonesia diberikan tugas untuk menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.³⁹⁴ Bahkan secara tegas disebutkan pula bahwa dalam rangka pelaksanaan tugas pengaturan dan pengawasan bank, Bank Indonesia diberikan wewenang untuk menetapkan peraturan dan perizinan bagi kelembagaan dan kegiatan usaha bank serta

³⁹⁴ Pasal 8 dan Pasal 24 Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

mengenaikan sanksi terhadap bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹⁵

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia telah mengamanatkan bahwa tugas pengawasan dan pengaturan diserahkan kepada Bank Indonesia. Apabila tugas pengaturan dan pengawasan diserahkan kepada dua lembaga yang berbeda akan mengakibatkan suatu kerancuan, karena pada prinsipnya adalah lembaga yang mengatur adalah juga merupakan lembaga yang mengawasi.

Dalam Undang-Undang No.7 Tahun 1992 jo. Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (Undang-Undang Perbankan)³⁹⁶ disebutkan bahwa tugas mengatur diartikan dengan pembinaan yang merupakan upaya menciptakan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan, serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank.

Ryan Kiryanto, pengamat perbankan,³⁹⁷ menilai bahwa pengawasan perbankan di bawah Bank Indonesia justru lebih baik apabila seluruh kegiatan di sektor perbankan dipegang oleh OJK, sebab kondisi perbankan sangat dekat dengan kebijakan moneter Bank Indonesia. Lebih lanjut dikemukakan bahwa OJK yang diterapkan di Inggris dan Hongaria terbukti gagal, bahkan di Australia yang sebagian pengawasan dilakukan Bank Sentral dan sebagian lagi dilakukan oleh OJK, tetap juga gagal, sehingga perlu tidaknya OJK harus dibahas lebih dalam lagi. Apabila OJK tetap direalisasikan, maka lembaga ini akan terkesan superbodi, sebab lembaga tersebut tidak hanya mengawasi bank, tetapi juga mengawasi lembaga keuangan yang jumlahnya sangat banyak.

³⁹⁵ Penjelasan Umum alinea 10 Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

³⁹⁶ Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.10 Tahun 1998 (Undang-Undang Perbankan).

³⁹⁷ <http://library/cyberlib/storage/klipingberita/224466/investor%20daily%20160210.pdf>. [3/02/2010].

Hal senada ditegaskan pula oleh Aviliani,³⁹⁸ yang menyatakan tentang penolakan atas pembentukan OJK, sebab dikhawatirkan laporan dari bank akan lama dikelola OJK, karena lembaga OJK tidak hanya mengawasi perbankan, tapi seluruh lembaga keuangan, sehingga sistem pengawasan menjadi tidak fokus. Dalam rangka memperbaiki pengawasan perbankan, tidak perlu dibentuk OJK, namun Bank Indonesia harus melakukan berbagai perubahan, seperti mendorong bank-bank untuk *go public*, mengintegrasikan pengawasan bank dan anak-anak usahanya, dan melarang beroperasi bank milik keluarga.

Pendapat serupa disampaikan oleh Darmin Nasution, Gubernur Bank Indonesia, menyatakan bahwa di semua Negara dalam aspek stabilitas keuangan, pengawasan bank berada di Bank Sentral, dengan pertimbangan bahwa yang paling siap untuk bertindak ketika ada ancaman stabilitas sistem keuangan adalah Bank Sentral.³⁹⁹

Sebagian besar dari negara-negara yang terkena dampak krisis cukup dalam tersebut mempertimbangkan untuk meletakkan pengawasan sektor keuangan di bawah wewenang bank sentral. Sedangkan pengalaman krisis Tahun 1997 /1998 cenderung direspon dengan pemisahan pengawasan dari bank sentral, seperti yang dilakukan di Indonesia melalui rencana pendirian OJK dan pengalihan pengawasan bank dari Bank Indonesia ke OJK. Contoh negara lain yang memindahkan fungsi pengawasan dari bank sentral kepada otoritas pengawas yang baru adalah Inggris, Australia dan Korea Selatan.⁴⁰⁰

Pemerintah Inggris menghapuskan fungsi lembaga sejenis OJK, yakni *Financial Services Authority* (FSA) dan menyerahkan tugasnya kepada *Bank of England*. Keputusan tersebut merupakan hasil penting dari pembelajaran krisis global.⁴⁰¹ Selanjutnya, FSA akan

³⁹⁸<http://library/cyberlib/storage/klipingberita/224466/investor%20daily%20160210.pdf>. [3/02/2010].

³⁹⁹<http://library/cyberlib/storage/klipingberita/224466/investor%20daily%20160210.pdf>. [3/02/2010].

⁴⁰⁰ Bank Indonesia, *Laporan Pengawasan Perbankan Tahun 2009*, Jakarta, hlm. 55.

⁴⁰¹ Forum Komunikasi Direktur Kepatuhan, "BI Minta Draft OJK Dikaji Lagi", *Compliance News No.31*, Jakarta, Juli – Agustus 2010, hlm.22.

digantikan oleh tiga lembaga Pemerintah dalam dua tahun ke depan. Lembaga tersebut terdiri atas suatu badan pengawas yang berstatus anak perusahaan dari Bank Sentral Inggris (*Bank of England*), komisi kebijakan finansial, dan badan perlindungan pasar dan konsumen.

Berdasarkan pengalaman di Inggris tersirat bahwa pemisahan pengawasan bank dari bank sentral kepada lembaga pengawasan terpadu ternyata tidak sepenuhnya berjalan baik. Kasus Inggris menggambarkan bahwa struktur tersebut berjalan baik dalam kondisi normal, akan tetapi dalam kondisi krisis ternyata masih belum memadai. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa apapun bentuk struktur pengawasan yang dianut, yang terpenting adalah kualitas pengawasan dan efektivitas manajemen krisis, termasuk prosedur pengambilan keputusan dan penerapannya di saat krisis.

Penggantian otoritas pengawasan tidak serta merta meningkatkan kualitas pengawasan Stabilitas sistem keuangan dan stabilitas moneter merupakan bagian yang tidak terpisahkan (*two sides of coin*) dan saling melengkapi, sehingga fungsi sebagai otoritas moneter akan berjalan lebih efektif bila kewenangan Bank Indonesia dilengkapi dengan fungsi menjaga stabilitas sistem keuangan melalui peran sebagai pengawas *macroprudential* atau *systemic regulator*.⁴⁰²

Pengawasan makro bertujuan untuk meminimalkan dampak krisis keuangan melalui penyampaian informasi kepada pihak terkait mengenai potensi ketidakseimbangan serta melakukan penilaian mengenai potensi dampak terhadap stabilitas sistem keuangan. Untuk itu, fokus pengawasan terutama pada lembaga keuangan yang memiliki pengaruh signifikan dan sistemik pada sistem keuangan. Bank Indonesia secara implisit telah menjalankan peran tersebut sejak pertengahan Tahun 2003 sebagai salah satu respon dari krisis Asia. Banyak negara telah menjalankan fungsi stabilitas sistem keuangan, baik secara implisit maupun eksplisit.

⁴⁰² Bank Indonesia, *Laporan Pengawasan Perbankan Tahun 2009*, Jakarta, *Op.cit*, hlm. 56.

Adapun contoh negara dengan peran bank sentral dalam stabilitas sistem keuangan antara lain adalah Inggris dan Selandia Baru. Peranan Bank Indonesia sebagai pengawas makro juga terkait dengan peran unik bank sentral dalam memonitor pasar keuangan, sistem pembayaran, penerapan moneter dan kebijakan makroekonomi, serta fungsi bank sentral sebagai *lender of the last resort (LoLR)*. Agar Bank Indonesia dapat menjalankan peran-peran tersebut dengan baik, akses data dan informasi terhadap bank dan lembaga keuangan lain secara individual, khususnya yang memiliki dampak sistemik menjadi sangat penting.

Akses data dan informasi tersebut dapat dilakukan melalui penyampaian laporan langsung kepada Bank Indonesia seperti yang telah dilakukan selama ini dengan dukungan sistem informasi yang telah ada. Media untuk akses data dan informasi lainnya adalah kewenangan dalam menjalankan pengawasan langsung dan tidak langsung (*on-site* dan *off-site*). Salah satu contoh bank sentral yang memiliki kewenangan untuk mengakses informasi dan melakukan pengawasan terhadap lembaga keuangan, termasuk perbankan, adalah bank sentral di Jepang (*Bank of Japan*).

Sementara itu pelaksanaan fungsi pengawasan perbankan di Jepang secara umum dilakukan oleh *Financial Services Agency*. Informasi mengenai kondisi lembaga keuangan di Jepang tersebut sangat bermanfaat bagi *Bank of Japan* dalam menjalankan peran menjaga stabilitas sistem keuangan, stabilitas sistem pembayaran (*payment and settlement system*) maupun dalam perumusan kebijakan moneter. Kewenangan tersebut memiliki landasan hukum yang tertuang dalam Undang-Undang dan dilengkapi dengan mekanisme kerja yang efektif. Hal tersebut dapat menjadi satu masukan bagi Indonesia untuk menciptakan koordinasi yang erat antara Bank Indonesia dengan OJK agar pelaksanaan masing-masing

fungsi kedua otoritas dimaksud dapat berjalan dengan efektif dan dapat meminimalisir potensi duplikasi pelaksanaan pengawasan terhadap lembaga keuangan.

Bank Indonesia mempunyai prinsip⁴⁰³ bahwa model pengawasan bank yang paling cocok adalah oleh Bank Sentral. Namun, apabila OJK tetap akan dibentuk dan sistem pengawasan bank sudah menjadi kewenangan OJK sepenuhnya, maka Bank Indonesia tetap memiliki keleluasaan mengakses data perbankan secara cepat dan akurat. Hal ini sangat penting untuk mendukung fungsi Bank Indonesia dalam menjaga kestabilan mata uang rupiah dan sebagai *LoLR* (sumber pemberi pinjaman terakhir) dalam rangka menyelamatkan sistem keuangan. Bank Indonesia memerlukan informasi yang memadai terhadap lembaga keuangan yang sistemik, untuk mempercepat penyaluran likuiditas, mengingat faktor kecepatan dan ketepatan dalam pemberian bantuan kepada bank yang tengah menghadapi krisis likuiditas sangat penting mengingat transaksi pembayaran antar bank terjadi dalam hitungan detik.

Adanya pemisahan fungsi pengawasan bank dari Bank Indonesia, akan berdampak pada kurang optimalnya peran Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas sebagai pelaksana kebijakan moneter, sistem pembayaran, dan stabilitas sistem keuangan.⁴⁰⁴ Hal ini berbeda dengan yang dikemukakan oleh Novri Irza Hidayattullah, praktisi perbankan,⁴⁰⁵ yang mengemukakan bahwa idealnya fungsi pengawasan harus lepas dari Bank Indonesia, sehingga Bank Indonesia akan fokus pada pemegang otoritas moneter termasuk menjaga stabilitas nilai tukar dan inflasi yang sesuai bagi perekonomian.

⁴⁰³ <http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkf/info/detailinfo.asp?NewsID=N157500121> [3/02/2010].

⁴⁰⁴ Inggris menerapkan model OJK (*Financial Services Authority*) ternyata gagal menahan krisis perbankan tahun 2008, yang ditandai oleh jatuhnya *Northern Rock*, *Royal Bank of Scotland*, *TSB Lloyds*, dan bank lainnya. Bank-bank tersebut akhirnya harus direkapitalisasi dengan biaya yang sangat besar. Merespon hal tersebut, Parlemen Inggris akhirnya merekomendasikan agar fungsi pengawasan bank dan stabilitas keuangan dikembalikan kepada Bank Sentral Inggris, yakni *Bank of England*.

⁴⁰⁵ Novri Irza Hidayattullah, "*Saatnya OJK Segera Diimplementasikan*", Surat Kabar Kontan, Jakarta, Tanggal 16 Februari 2010.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa pembentukan OJK akan berdampak pada perubahan atas empat peraturan perundang-undangan khususnya terkait dengan bidang asuransi, pasar modal, perbankan, serta Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan. Secara substansi keberadaan OJK harus dapat menjembatani kepentingan setiap regulator pengawasan saat ini.

Berlainan dengan di Amerika Serikat, dimana sejarah perbankan sudah berjalan lebih dari seratus tahun, pengawasan bank tidak hanya dilakukan oleh *The Fed*, melainkan juga oleh *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* dan *Bank Commercial, Trust Companies, Mutual dan Stock Savings Banks* serta *Industrial Banks*.

Disadari bahwa berbagai krisis ekonomi sampai pada akhirnya terjadi krisis global yang menerpa Indonesia memberikan pelajaran penting terkait dengan fungsi pengawasan bank di Bank Sentral dalam menjaga stabilitas keuangan. Kegagalan di bidang pengawasan perbankan dijadikan tolok ukur untuk membentuk lembaga pengawasan bank. Dalam rangka memperkuat pengawasan sektor keuangan akan dibentuk LPJK, dengan harapan pengawasan terhadap lembaga keuangan baik bank maupun bukan bank menjadi lebih baik. Pembentukan LPJK disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia, akibatnya model LPJK yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia akan dianggap melanggar Undang-Undang.

Koordinasi antara pengaturan dan pengawasan, otoritas perbankan dan moneter dengan otoritas fiskal untuk memperkuat deteksi dini tentang arah dan kecenderungan di pasar keuangan jauh lebih penting daripada pendirian lembaga baru terkait otoritas pengawasan. Apabila integrasi pengawasan jasa keuangan diperlukan dalam rangka meningkatkan efektivitas peningkatan pengawasan jasa keuangan, maka yang terbaik adalah dengan menggabungkannya kedalam Bank Sentral, karena akan memperkuat perumusan dan pengendalian kebijakan moneter dan memperkokoh stabilitas ekonomi makro. Selain itu,

apabila dilihat dari kesiapan, Bank Indonesia telah memiliki infrastruktur yang memadai untuk pengawasan lembaga jasa keuangan.

Berdasarkan pertimbangan faktor-faktor karakteristik kondisi Indonesia saat ini, serta memperhatikan perkembangan konglomerasi yang belum signifikan, maka dari berbagai studi literatur struktur pengawasan lembaga keuangan di beberapa negara, format yang dipandang ideal bagi kondisi Indonesia adalah format yang diterapkan di Perancis. Walaupun secara hukum otoritas pengawasan prudensial di Perancis merupakan lembaga yang terpisah dari Bank Sentral Perancis (*Banque de France*), namun hubungan erat antara keduanya tetap dijaga melalui upaya-upaya yang mencakup antara lain : Kewenangan kontraktual otoritas pengawas melalui *Banque de France*; Pegawai dan anggaran otoritas pengawas disediakan oleh *Banque de France*; dan Jabatan ketua otoritas pengawas dipegang oleh Gubernur *Banque de France* dibantu anggota dewan yang memiliki keahlian dan pengetahuan masing-masing, dan sebagai ketua otoritas pengawas, dalam kondisi darurat Gubernur memiliki wewenang mengambil keputusan apapun. Dengan mengadopsi struktur Perancis tersebut, maka walaupun pengawasan mikro perbankan menjadi wewenang dari OJK, namun Bank Indonesia tetap memiliki akses data dan informasi, terutama untuk kelancaran fungsi *lender of the last resort*, sistem pembayaran, dan pengawasan *macro prudential*, serta perumusan kebijakan moneter.

Pasca pendirian OJK peran Bank Indonesia ke depan akan mencakup peran unik bank sentral yang sudah berjalan selama ini, yaitu peran sebagai otoritas moneter dan sistem pembayaran. Selain itu, lebih fungsi Bank Indonesia untuk menjaga stabilitas sistem keuangan melalui peran sebagai pengawas *macro prudential* atau *systemic regulator*, perlu untuk dituangkan dalam Undang-Undang.

Selanjutnya, dalam rangka mengupayakan agar fungsi pengawasan perbankan tetap dapat berjalan secara efektif, terdapat beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan, antara lain sebagai berikut :

1. Pentingnya memperhatikan struktur dan karakteristik sistem keuangan Indonesia dalam struktur OJK nanti, yang saat ini dan ke depan masih akan tetap didominasi oleh sektor perbankan, sehingga stabilitas sektor perbankan menjadi prioritas penting;
2. Pentingnya kewenangan Bank Indonesia sebagai pengawas *macro prudential* untuk menjaga stabilitas sistem keuangan yang sifatnya saling mendukung dengan stabilitas moneter seperti terbukti pada krisis yang terjadi baru-baru ini;
3. Perlunya koordinasi yang erat antara pengawasan *micro prudential* lintas sektor keuangan;
4. Koordinasi yang erat terutama dalam kondisi krisis juga penting dalam pengawasan macro dan *micro prudential* khususnya terkait lembaga keuangan yang memiliki dampak sistemik;
5. Pentingnya independensi operasional yang memadai dalam menjalankan kewenangannya, termasuk independen dalam hal keuangan, perekrutan pegawai dan pemeliharaan sistem informasi yang dibutuhkan;
6. *Framework* struktur pengawasan perlu memasukkan koordinasi antara otoritas pengawas dan pemerintah;
7. Perlunya pertimbangan biaya anggaran dan efisiensi dalam reformasi struktur keuangan yang tidak membebani pemerintah maupun industri keuangan;
8. Reformasi struktur pengawasan harus menghasilkan kapasitas pengawasan bank yang lebih baik, sehingga harus dibangun di atas kapasitas yang ada saat ini.

D. Penyelesaian Bank Bermasalah Oleh Bank Indonesia Dihubungkan Dengan Fungsi Lembaga Penjamin Simpanan Di Indonesia

1. Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan Di Indonesia

Tahun 2004 industri perbankan ditandai dengan mulai dihapuskannya program penjaminan yang populer dengan sebutan *blanket guarantee* dan diganti dengan sistem penjaminan yang lebih permanen. Secara bertahap program tersebut dikurangi cakupannya dan diturunkan jumlah maksimal yang dijamin. *Blanket guarantee* merupakan kebijakan sementara yang diberlakukan pemerintah sejak Tahun 1998 yang didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 (Keppres No. 26/1998). Program penjaminan tersebut pada saat itu dilaksanakan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang sudah berakhir masa kerjanya di Tahun 2004.⁴⁰⁶

Kebijakan tersebut memberikan jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank umum kepada nasabah penyimpan (deposan) dan kreditur dalam dan luar negeri. Tujuannya adalah untuk mencegah kehancuran sistem perbankan akibat terjadinya *rush* yang merupakan dampak dari dilikuidasinya 16 bank kurun waktu November 1997 yang lalu. Likuidasi 16 bank yang pada awalnya dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan nasional, ternyata justru mengakibatkan keadaan yang sebaliknya. Kekhawatiran akan terjadinya likuidasi bank berikutnya dan tidak adanya program penjaminan simpanan telah menyebabkan kepanikan pada masyarakat atas keamanan dananya pada lembaga perbankan nasional dan kondisi tersebut menyebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap bank-bank nasional.

Terdapat beberapa hal positif yang dapat dicapai dengan dihapusnya program *blanket guarantee*, yakni :

⁴⁰⁶ Zulkarnaen Sitompul, *Problematika Perbankan*, Books Terrace & Library, Bandung, 2005, hlm. 315.

- a. Mengurangi biaya yang harus dikeluarkan pemerintah;
- b. Meminimalkan *moral hazard* bagi pemilik dan pengelola bank; dan
- c. Meningkatkan disiplin pasar.

Sisi negatifnya adalah dengan tidak adanya program penjaminan tersebut dapat melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan nasional. Lemahnya kepercayaan masyarakat dapat mudah memicu terjadinya rush, yakni suatu situasi yang sangat tidak diinginkan oleh lembaga perbankan dan otoritas moneter.⁴⁰⁷

Selanjutnya, sebagai pengganti program *blanket guarantee* dikeluarkan Undang-Undang No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, yang kemudian telah diubah dengan Undang-Undang No.7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang LPS), mengatur adanya skim penjaminan simpanan nasabah yang bersifat terbatas dan resolusi bank oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sebagai suatu lembaga yang independen.⁴⁰⁸ Secara khusus tujuan pembentukan LPS adalah :

- a. Melindungi simpanan nasabah kecil;
- b. Mengurangi *moral hazard* dan mendorong tumbuhnya disiplin pasar;
- c. Membatasi beban keuangan negara;
- d. Menciptakan mekanisme yang transparan dalam penyelesaian bank gagal dan likuidasi bank.

⁴⁰⁷ *Ibid*, hlm. 316

⁴⁰⁸ www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html, [1/02/2010]

Menyatakan bahwa : *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, lembaga penjamin simpanan di Amerika Serikat, menggolongkan resolusi bank dalam dua tahap, yaitu *resolution process* (proses resolusi/penyelesaian) merupakan kegiatan untuk menilai harga dari bank yang mengalami kegagalan, memasarkannya dan kemudian melakukan penawaran penjualannya kepada pihak lain, *receivership process* (proses kurator) merupakan tindakan untuk melakukan penutupan terhadap bank yang gagal, melakukan likuidasi terhadap assetnya, dan membagikan hasil penjualan asset kepada seluruh kreditur.

LPS bertanggung jawab kepada Presiden, dan LPS dalam kegiatannya merupakan lembaga independen, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Secara konseptual LPS adalah program penjaminan yang mirip dengan *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* yang berlaku di Amerika Serikat.

Independensi LPS tersebut mengandung arti bahwa dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, LPS tidak bisa diintervensi oleh pihak manapun termasuk oleh Pemerintah kecuali atas hal-hal yang dinyatakan secara jelas di dalam Undang-Undang LPS.⁴⁰⁹ Mengingat bahwa kebijakan penjaminan dapat berdampak pada sektor perbankan dan fiskal, maka di dalam LPS terdapat wakil dari masing-masing otoritas yang berwenang.

Keberadaan wakil otoritas dimaksudkan untuk bersama-sama merumuskan kebijakan penjaminan yang dapat mendukung kebijakan pada sektor-sektor tersebut. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut sepenuhnya merupakan tanggung jawab dan kewenangan LPS tanpa dapat dicampurtangani oleh pihak manapun, sebagai contoh dalam melaksanakan tugas penyelesaian bank yang dicabut izin usahanya, khususnya dalam rangka penjualan/pengalihan aset bank, LPS tidak dapat dipengaruhi oleh kepentingan pihak luar termasuk Pemerintah.⁴¹⁰

Terdapat dua perbedaan mendasar antara jaminan yang diberikan oleh program *blanket guarantee* dan jaminan yang diberikan LPS, yakni : dalam hal cakupannya dan dari besarnya jumlah uang yang dijamin. *Blanket guarantee* menjamin hampir seluruh kewajiban bank dengan jumlah jaminan tanpa batas (*the sky is the limits*), sedangkan jaminan yang diberikan oleh LPS hanya mencakup simpanan masyarakat pada bank (deposan) dengan jumlah maksimal tertentu. Dengan demikian secara khusus yang dijamin oleh LPS adalah

⁴⁰⁹ Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang LPS.

⁴¹⁰ Penjelasan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang LPS.

nasabah kecil untuk memberikan jaminan dari pihak bankir yang tidak bertanggungjawab terhadap para nasabah kecil.⁴¹¹

Kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan nasional merupakan salah satu kunci untuk memelihara stabilitas industri perbankan, sehingga baik krisis moneter maupun krisis global diharapkan tidak terulang. Kepercayaan masyarakat dapat diperoleh dengan adanya kepastian hukum dalam pengaturan dan pengawasan bank serta penjaminan simpanan nasabah bank untuk meningkatkan kelangsungan usaha bank secara sehat. Kelangsungan usaha bank secara sehat dapat menjamin keamanan simpanan para nasabahnya serta meningkatkan peran bank sebagai penyedia dana pembangunan dan pelayan jasa perbankan.

Apabila bank kehilangan kepercayaan dari masyarakat sehingga kelangsungan usaha bank dimaksud tidak dapat dilanjutkan, maka bank dimaksud menjadi Bank Gagal yang berakibat dicabut izin usahanya. Oleh sebab itu, baik pemilik dan pengelola bank maupun otoritas yang terkait dalam pengaturan dan/atau pengawasan bank harus bekerjasama mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan.

Penjaminan seluruh kewajiban bank (*blanket guarantee*) berdasarkan Keputusan Presiden di masa lalu berhasil mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan pada masa krisis moneter. Namun, penjaminan yang sangat luas ini juga membebani anggaran Negara dan menimbulkan *moral hazard* pada pihak pengelola bank dan nasabah bank.

Pengelola bank tidak terdorong untuk melakukan usaha bank secara *prudent*, sementara nasabah tidak memperhatikan atau mementingkan kondisi kesehatan bank dalam bertransaksi dengan bank. Selain itu, penerapan penjaminan secara luas berdasarkan Keputusan Presiden kurang dapat memberikan kekuatan hukum, sehingga menimbulkan

⁴¹¹ Zulkarnaen Sitompul, *Op.cit*, hlm. 317.

permasalahan dalam pelaksanaan penjaminan. Oleh karena itu, diperlukan dasar hukum yang lebih kuat dalam bentuk Undang-Undang.

Undang-Undang LPS menetapkan penjaminan simpanan nasabah bank yang diharapkan dapat memelihara kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan dan dapat meminimalkan risiko yang membebani anggaran Negara atau risiko yang menimbulkan *moral hazard*. Penjaminan simpanan nasabah bank tersebut diselenggarakan oleh LPS yang memiliki dua fungsi yaitu menjamin simpanan nasabah bank dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya.⁴¹²

Dalam menjalankan fungsi menjamin simpanan nasabah penyimpan LPS mempunyai tugas merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan dan melaksanakan penjaminan simpanan.⁴¹³ Kemudian dalam menjalankan fungsi untuk turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya, LPS juga mempunyai tugas :⁴¹⁴

- a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan;
- b. Merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan
- c. Melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik.

Penjaminan simpanan nasabah bank yang dilakukan LPS bersifat terbatas tetapi dapat mencakup sebanyak-banyaknya nasabah. Setiap bank yang menjalankan usahanya di Indonesia diwajibkan untuk menjadi peserta dan membayar premi pinjaman. Dalam hal bank tidak dapat melanjutkan usahanya dan harus dicabut izin usahanya, LPS akan membayar

⁴¹² Pasal 4 Undang-Undang LPS.

⁴¹³ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang LPS.

⁴¹⁴ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang LPS

simpanan setiap nasabah bank tersebut sampai jumlah tertentu. Adapun simpanan yang tidak dijamin akan diselesaikan melalui proses likuidasi bank. Likuidasi ini merupakan tindak lanjut dalam penyelesaian bank yang mengalami kesulitan keuangan.

Nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank paling banyak Rp 100.000.0000,- (Seratus juta rupiah)⁴¹⁵, akan tetapi sehubungan dengan telah terjadinya ancaman krisis pada Tahun 2008 yang berpotensi mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan dan membahayakan stabilitas sistem keuangan, dipandang perlu untuk menaikkan besaran nilai simpanan yang dijamin oleh LPS, oleh karenanya dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2008 tentang Besaran nilai simpanan yang dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan.

Adapun nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank yang semula berdasarkan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan ditetapkan paling banyak Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah), kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2008 tersebut diubah menjadi paling banyak Rp 2.000.000.000,- (Dua milyar rupiah)

LPS melakukan tindakan penyelesaian atau penanganan bank yang mengalami kesulitan keuangan dalam kerangka mekanisme kerja yang terpadu, efisien dan efektif untuk menciptakan ketahanan sektor keuangan Indonesia atau disebut *Indonesia Financial Safety Net (IFSN)*. LPS bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) menjadi anggota Komite Koordinasi.

Mengingat fungsinya yang sangat penting, LPS harus independen, transparan, dan akuntabel dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. LPS bertanggung jawab kepada

⁴¹⁵ Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang LPS.

Presiden.⁴¹⁶ Karena itu, status hukum, *governance*, pengelolaan kekayaan dan kewajiban, pelaporan dan akuntabilitas LPS serta hubungannya dengan organisasi lain, diatur secara jelas dalam Undang-Undang LPS.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan LPS, karena keuangan LPS merupakan salah satu keuangan Negara.⁴¹⁷ Berdasarkan tugas dan wewenangnya, BPK mengaudit seluruh keuangan Negara. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh antara lain lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara,⁴¹⁸ antara lain LPS.

Hal lain yang memperkuat bahwa keuangan LPS merupakan keuangan Negara adalah adanya setoran modal awal senilai sekurang-kurangnya Rp.4 triliun dan sebesar-besarnya Rp.8 triliun dari Pemerintah melalui APBN.⁴¹⁹ Kekayaan LPS merupakan aset Negara yang dipisahkan.

Apabila LPS mengalami kekurangan modal awal, maka Pemerintah dengan persetujuan DPR menutup kekurangan tersebut. Demikian pula, apabila LPS mengalami kesulitan likuiditas, maka LPS dapat memperoleh pinjaman dari Pemerintah dengan persetujuan DPR,⁴²⁰ dan dalam hal LPS diperkirakan akan mengalami kesulitan likuiditas atau modal dan cadangan penjaminan tidak cukup untuk membiayai penanganan bank gagal, maka Komite Koordinasi yang diketuai Menteri Keuangan dengan anggota terdiri dari LPP, Bank Indonesia, dan LPS, memutuskan bentuk bantuan dana bagi LPS termasuk tambahan modal.⁴²¹

⁴¹⁶ Pasal 2 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang LPS.

⁴¹⁷ Pasal 88 Undang-Undang LPS.

⁴¹⁸ Pasal 23 E ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 6 Undang-Undang BPK.

⁴¹⁹ Pasal 81 Undang-Undang LPS.

⁴²⁰ Pasal 85 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang LPS.

⁴²¹ Penjelasan Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang LPS.

Hal tersebut semakin memperkuat bahwa keuangan LPS merupakan keuangan Negara, penguatan semakin besar dengan adanya ketentuan yang mewajibkan LPS untuk menyetorkan setiap bagian surplus tertentu yang diperoleh dari kegiatan operasionalnya kepada Negara sebagai “Penerimaan Negara Bukan Pajak”.⁴²² Surplus yang diperoleh LPS dari kegiatan operasional selama satu tahun dialokasikan 20% untuk cadangan tujuan dan 80% diakumulasikan sebagai cadangan penjaminan. Dalam hal akumulasi cadangan penjaminan mencapai tingkat sasaran sebesar 2,5% dari total Simpanan pada seluruh bank, bagian surplus merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak

2. Hubungan Hukum Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Perbankan Dengan Lembaga Penjamin Simpanan

LPS berfungsi menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan Lembaga Pengawas Perbankan (LPP)⁴²³ sesuai dengan peran dan tugas masing-masing. LPP adalah Bank Indonesia atau lembaga pengawasan sektor jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Bank Indonesia

LPS bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan LPP merumuskan kebijakan penyelesaian Bank Gagal. Dalam hal ini, LPS merumuskan dan menetapkan kebijakan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik setelah dinyatakan oleh LPP sebagai tidak dapat disehatkan lagi berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

Penyelesaian Bank Gagal atau dalam istilah perbankan disebut resolusi bank (*bank resolution*) adalah menyelamatkan Bank Gagal, atau tidak menyelamatkan Bank Gagal.

⁴²² Pasal 83 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang LPS.

⁴²³ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang LPS.

Dalam pelaksanaan tugasnya LPS melaksanakan kebijakan dan merumuskan pelaksanaan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik setelah diputuskan oleh Komite Koordinasi.

Tindakan penyelesaian atau penanganan Bank Gagal oleh LPS didahului berbagai tindakan lain oleh Bank Indonesia dan LPP sesuai peraturan perundang-undangan. Bank Indonesia, melalui mekanisme sistem pembayaran, akan mendeteksi bank yang mengalami kesulitan keuangan dan dapat menjalankan fungsinya sebagai *LoLR*. LPP juga dapat mendeteksi kesulitan tersebut dan berupaya mengatasi dengan menjalankan fungsi pengawasannya, antara lain berupa tindakan agar pemilik bank menambah modal atau menjual bank, atau agar bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain.

Apabila kondisi bank yang mengalami kesulitan tersebut semakin memburuk, antara lain ditandai dengan menurunnya tingkat solvabilitas bank, tindakan penyelesaian dan penanganan lain harus segera dilakukan. Dalam keadaan ini, penyelesaian dan penanganan Bank Gagal diserahkan kepada LPS yang akan bekerja setelah terlebih dahulu dipertimbangkan perkiraan dampak pencabutan izin usaha bank terhadap perekonomian nasional. Dalam hal pencabutan izin usaha bank diperkirakan memiliki dampak terhadap perekonomian nasional, tindakan penanganan yang dilakukan LPS didasarkan pada Keputusan Komite Koordinasi.

LPS berfungsi menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan Lembaga Pengawas Perbankan, sesuai dengan peran dan tugas masing-masing.

LPS mempunyai tugas⁴²⁴ antara lain merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan, yang dilaksanakan bersama

⁴²⁴ Pasal 5 Undang-Undang LPS.

dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan LPP dengan merumuskan kebijakan penyelesaian Bank Gagal.

Dalam merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik, LPS merumuskan dan menetapkan kebijakan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik setelah dinyatakan oleh LPP sebagai tidak dapat disehatkan lagi berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Bentuk penyelesaian Bank Gagal atau resolusi bank ada dua, yaitu menyelamatkan Bank Gagal atau tidak menyelamatkan Bank Gagal.

Pelaksanaan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik, LPS melaksanakan kebijakan dan merumuskan pelaksanaan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik setelah diputuskan oleh Komite Koordinasi.⁴²⁵

Kewenangan LPS dalam penanganan Bank Gagal antara lain adalah mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Artinya, LPS dapat melakukan pemberesan aset dan kewajiban dari bank yang dicabut izinnnya oleh LPP, sehingga dapat memaksimalkan pengembalian dana penjaminan.⁴²⁶

Beberapa kegiatan yang mencerminkan adanya hubungan yang erat antara LPS dengan Bank Indonesia baik dalam kedudukannya sebagai Bank Sentral, LPP ataupun sebagai anggota Komite Koordinasi, yaitu sebagai berikut:

- 1) LPS bersama Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan LPP merumuskan kebijakan penyelesaian Bank Gagal.

⁴²⁵ Komite Koordinasi sesuai dengan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang LPS adalah komite yang beranggotakan Menteri Keuangan, LPP, Bank Indonesia, dan LPS yang memutuskan kebijakan penyelesaian dan penanganan suatu Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik.

⁴²⁶ Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang LPS.

- 2) LPS merumuskan dan menetapkan kebijakan yang diperlukan dalam rangka penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik setelah dinyatakan oleh LPP sebagai bank yang tidak dapat disehatkan lagi berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.
- 3) LPS melaksanakan kebijakan dan merumuskan pelaksanaan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik setelah diputuskan oleh Komite Koordinasi yang beranggotakan antara lain Bank Indonesia dan LPP.
- 4) LPS mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank, dan laporan hasil pemeriksaan bank yang diperoleh dari lembaga keuangan terkait antara lain LPP.
- 5) LPS meminta LPP untuk melakukan pemeriksaan langsung kepada bank.
- 6) LPS berhak memperoleh data nasabah penyimpan dan informasi lain yang diperlukan per tanggal pencabutan izin usaha dari LPP dalam rangka penghitungan dan pembayaran klaim penjaminan.
- 7) LPS menerima pemberitahuan dari LPP mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan. LPS melakukan penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik setelah LPP atau Komite Koordinasi menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS.
- 8) LPS melakukan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik setelah Komite Koordinasi menyerahkan penanganannya kepada LPS.
- 9) LPS meminta pencabutan izin usaha kepada LPP, dalam hal LPS memutuskan untuk tidak melanjutkan proses penyelamatan Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik.

Upaya untuk mewujudkan dan memelihara stabilitas sistem keuangan memerlukan dukungan jaring pengaman sistem keuangan (JPSK) yang efektif. Bank Indonesia dan LPS memiliki peran signifikan dalam JPSK, sehingga kerjasama antara Bank Indonesia dan LPS perlu dilakukan secara komprehensif dan bersinergi agar masing-masing lembaga dapat menjalankan tugasnya secara efektif.

Dalam rangka memperjelas, memperlancar dan mengoptimalkan koordinasi dan pertukaran informasi untuk mengefektifkan pelaksanaan tugas kedua lembaga sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk menjaga kestabilan sistem keuangan, maka diterbitkan Surat Keputusan Bersama antara Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan No.11/55/ KEP.GBI/2009 dan No.KEP.026/DK/X/ 2009 Tanggal 22 Oktober 2009 tentang Koordinasi dan Pertukaran Data dan Informasi Dalam Rangka Mendukung Efektivitas Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan (SKB BI – LPS), dalam kerangka Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK).

Surat Keputusan Bersama Bank Indonesia – LPS merupakan pengembangan dari Nota Kesepakatan mengenai koordinasi dan kerjasama yang telah dilakukan antara Bank Indonesia dan LPS pada Tanggal 29 Juli 2007. Koordinasi dan pertukaran informasi antara Bank Indonesia dan LPS bertujuan antara lain untuk mendukung efektivitas pelaksanaan penjaminan simpanan, penanganan bank bermasalah, penyelesaian dan/atau penanganan Bank Gagal, dan tindak lanjut penanganan bank yang dicabut izin usahanya.⁴²⁷

⁴²⁷ Pasal 2 SKB BI – LPS yang menyatakan : Koordinasi dan pertukaran informasi antara BI dan LPS bertujuan untuk mendukung efektivitas :

- a. Pelaksanaan penjaminan simpanan;
- b. Penanganan Bank Bermasalah;
- c. Penyelesaian dan/atau penanganan Bank Gagal;
- d. Tindak lanjut penanganan Bank yang dicabut izin usahanya;

Koordinasi, pertukaran informasi, kejelasan kewenangan, tanggung jawab, dan akuntabilitas antar otoritas mutlak diperlukan untuk memperkuat kestabilan sistem keuangan. Hal ini diharapkan dapat segera diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang secara jelas memberikan tugas dan tanggung jawab kepada masing-masing otoritas dalam kerangka JPSK. Sementara RUU terkait JPSK masih dalam pembahasan, maka adanya SKB BI – LPS diharapkan dapat menjadi landasan untuk meningkatkan efektivitas koordinasi yang merupakan komponen pokok dalam *crisis management protocol*.

Surat Keputusan Bersama Bank Indonesia – LPS memperluas cakupan koordinasi serta pertukaran data dan informasi, antara lain meliputi jenis data yang digunakan dalam pelaksanaan program penjaminan Pemerintah dan resolusi Bank Gagal, serta penggunaan data hasil *stress test* dari Bank Indonesia oleh LPS. Hasil *stress test* merupakan salah satu sarana yang digunakan Bank Indonesia terkait sistem deteksi dini (*early warning system*) industri perbankan.

Selain itu, juga pengikutsertaan LPS pada pemeriksaan bank dalam hal verifikasi atas laporan bank mengenai jumlah simpanan nasabah, pemeriksaan bank dalam pengawasan khusus, dan pemeriksaan bank untuk penanganan Bank Gagal, dan mencakup pula informasi dari Bank Indonesia mengenai perkembangan penanganan bank bermasalah.

E. Program Restrukturisasi Perbankan Terhadap Pemulihan Krisis Perbankan Di Indonesia

Dari segi praktik dan operasional suatu badan usaha baik yang bergerak dalam bidang perdagangan maupun dalam bidang perbankan, restrukturisasi suatu usaha dilakukan untuk penataan kembali badan usaha. Restrukturisasi dilakukan guna mencapai suatu tujuan tertentu atas dasar pertimbangan tertentu, antara lain dengan jalan perampingan struktur

e. Penetapan tingkat bunga yang wajar dalam rangka pembayaran klaim penjaminan; dan
f. Penanganan pelaksanaan tugas lainnya, termasuk sifat kerahasiaan data dan informasi.

organisasi badan usaha, yakni misalnya dengan jalan melikuidasi badan usaha, melepaskan sejumlah perusahaan yang kurang berkembang, penambahan modal badan usaha, penggabungan badan usaha ataupun dengan peleburan suatu usaha.

Dengan adanya krisis perbankan, pemerintah yang berkoordinasi dengan Bank Indonesia kemudian melakukan program restrukturisasi di sektor perbankan dalam upaya mengatasi krisis perbankan yang berdampak pada krisis perekonomian nasional. Dampak krisis perbankan tersebut telah menghilangkan kepercayaan masyarakat pada lembaga perbankan, sehingga para deposan dan penabung (nasabah kreditur) melakukan penarikan dana besar-besaran dari bank.

Akibat terjadinya penarikan dana secara bersamaan (*rush*), bank-bank yang bersangkutan mengalami kesulitan likuiditas. Hal tersebut semakin meningkatkan rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan Indonesia, sehingga berdampak pada goyahnya sistem perbankan nasional, yang pada gilirannya akan berdampak pada macetnya sistem pembayaran dan perekonomian.⁴²⁸

Pada dasarnya restrukturisasi perbankan merupakan program yang menyeluruh sebagai rencana jangka panjang, yang proses implementasinya memerlukan tahap-tahap pelaksanaan yang berjenjang melalui serangkaian perangkat kebijakan dengan skala prioritas.⁴²⁹ Secara sempit/khusus program restrukturisasi perbankan terkait dengan upaya dari masing-masing manajemen intern bank untuk mengkonsolidasikan dirinya agar mampu bertahan dan berkembang dalam persaingan global.

Krisis perbankan yang terjadi mulai akhir Tahun 1997 telah merusak sendi-sendi terpenting dalam sistem perbankan Indonesia, yaitu kepercayaan masyarakat, solvabilitas dan profitabilitas bank. Untuk itu dalam rangka memulihkan kembali sistem perbankan Indonesia

⁴²⁸ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Edisi Kedua, *Op.cit*, hlm. 74.

⁴²⁹ Tony Prasetyantono, *Beberapa Agenda Mendesak Pasca Likuidasi Bank*, Pengembangan Perbankan, Edisi Maret-April Nomor 76, Jakarta, 1999, hlm. 28.

dilakukan program restrukturisasi yang disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi oleh lembaga perbankan pasca krisis tersebut.

Program restrukturisasi tersebut diwujudkan dalam bentuk pemulihan kepercayaan masyarakat, serta perbaikan solvabilitas dan profitabilitas bank. Diharapkan melalui program restrukturisasi perbankan tersebut dapat dibangun kembali sistem perbankan yang sehat, kuat, dan mampu mencegah terjadinya krisis di masa mendatang.⁴³⁰

Untuk mencapai tujuan dalam bidang moneter pemerintah memberikan wewenang kepada Bank Indonesia sebagai otoritas moneter, dan khusus di bidang perbankan adalah antara lain melaksanakan program restrukturisasi perbankan.

Krisis nilai tukar yang terjadi sejak pertengahan Tahun 1997 yang diikuti oleh krisis ekonomi terburuk dalam sejarah pembangunan ekonomi Indonesia, hingga awal Tahun 1999, sistem perbankan semakin terpuruk parah. Posisi keuangan dan likuiditas perbankan nasional terus memburuk meskipun kecenderungan pelarian simpanan (*deposit-runs*) oleh masyarakat telah jauh berkurang bila dibandingkan dengan periode awal Tahun 1998. Akibat besarnya *mismatch* yang dialami perbankan nasional, baik dari segi jangka waktu utang (*maturity mismatch*) dan mata uang (*currency mismatch*), beban bunga dan utang luar negeri mendadak membengkak ketika rupiah menjadi sangat lemah.⁴³¹

Selain itu, kredit bermasalah terus membengkak yang diperkirakan dapat mencapai lebih kurang 70% total kredit perbankan akibat suku bunga yang naik tajam dan stagnasi kegiatan ekonomi.⁴³² Sebagai dampaknya adalah kegiatan intermediasi perbankan praktis terhenti, permodalan bank menurun tajam, bahkan menjadi negatif sehingga secara teknis lembaga perbankan Indonesia telah bangkrut. Dengan situasi lembaga perbankan tersebut dan sebagai upaya stabilisasi dan pemulihan kegiatan ekonomi nasional, pemerintah sejak pertengahan Tahun 1998 mengambil langkah-langkah konkrit menuju restrukturisasi

⁴³⁰ Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), *Op.cit*, hlm. 165.

⁴³¹ Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), *Op.cit*, hlm. 166.

⁴³² Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), *Op.cit*, hlm. 167.

perbankan nasional, yang bertumpu pada 3 strategi, yakni memulihkan kepercayaan terhadap perbankan nasional, meningkatkan solvabilitas perbankan, dan memberdayakan kembali operasional perbankan.

Pada tahap awal, pemerintah menitikberatkan pada upaya memulihkan kepercayaan pada perbankan nasional. Selanjutnya, setelah upaya tersebut dapat meredam kepanikan dan kemungkinan timbulnya kerugian yang lebih besar lagi dalam sistem perbankan, maka pemerintah mulai menempuh langkah-langkah untuk menyetatkan posisi keuangan perbankan dan memperbaiki lingkungan operasional sistem perbankan.

Banyak hal yang dapat mendukung keberhasilan tindakan pemerintah, antara lain salah satunya adalah pengalaman negara lain yang pernah mengalami krisis perbankan, seperti Spanyol, Peru, dan Swedia, dimana negara-negara tersebut menerapkan program restrukturisasi perbankan sebagai bagian yang integral dari paket stabilisasi dan pemulihan kegiatan ekonomi.

Melalui pendekatan komprehensif, restrukturisasi perbankan telah memberikan dampak yang positif bagi upaya mendorong pertumbuhan ekonomi dan penurunan laju inflasi. Hal tersebut dapat terjadi karena pemulihan fungsi intermediasi perbankan secara efektif meningkatkan kembali mobilisasi dana, merealokasikan sumber-sumber keuangan secara lebih efisien dan mendorong penurunan suku bunga. Dengan kondisi makroekonomi yang semakin terkendali, kepercayaan masyarakat dan investor secara berangsur-angsur pulih sehingga pada akhirnya memacu ekspansi permintaan dan penawaran.

Keberhasilan restrukturisasi perbankan tergantung pada terciptanya situasi dan kondisi makroekonomi yang stabil dan keberhasilan langkah restrukturisasi di sektor riil. Pengalaman di negara-negara yang melakukan penyehatan perbankan dalam kondisi laju inflasi yang tinggi, misalnya, sering menghadapi gangguan terutama berupa proses disintermediasi di dalam sistem perbankan.

Evaluasi hingga awal Tahun 1999 menunjukkan bahwa proses restrukturisasi perbankan tersebut relatif berjalan lambat. Dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya yang terkena krisis perbankan. Proses restrukturisasi di Indonesia relatif tertinggal.

Proses restrukturisasi perbankan pada saat ini masih berada pada tahap penyelesaian masalah solvabilitas bank melalui program rekapitalisasi. Biaya rekapitalisasi juga diperkirakan akan sangat besar, yakni mencapai sekitar Rp 330 triliun atau 30% dari PDB, yang sebagian besar akan dibiayai melalui penerbitan obligasi pemerintah. Kompleksnya permasalahan yang dihadapi, tidak terdapatnya lembaga penanggung jawab pelaksanaan restrukturisasi perbankan yang mandiri, serta belum terdapatnya kesamaan visi secara nasional dalam menyelesaikan masalah solvabilitas perbankan nasional merupakan hambatan-hambatan utama yang berada dibalik tersendatnya program restrukturisasi perbankan di Indonesia.⁴³³

Dalam sejarah keuangan modern, krisis perbankan telah terjadi silih berganti di berbagai kawasan dan negara. Menurut *International Monetary Fund (IMF)* sejak Tahun 1997 dalam kurun waktu 15 tahun terakhir terdapat sekitar 30 negara yang telah melakukan program restrukturisasi perbankan secara sistematis (program restrukturisasi perbankan bersifat sistematis bila cakupannya komprehensif dan menyangkut sebagian besar sistem perbankan guna memperbaiki kinerja perbankan sebagai lembaga intermediasi secara berkesinambungan) sebagai respons terhadap krisis yang terjadi. Studi tersebut menyimpulkan bahwa tidak ada suatu strategi yang unik dan dapat diberlakukan secara umum bagi penyelesaian semua kasus krisis perbankan mengingat kompleksnya permasalahan yang dihadapi. Meskipun demikian, terdapat negara-negara yang dianggap sangat berhasil oleh *IMF* yaitu dengan berhasil mengembalikan kesehatan sistem perbankan

⁴³³ Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), *Op.cit*, hlm. 168.

mereka melalui program restrukturisasi perbankan secara relatif cepat dan biaya minimal, antara lain Swedia dan Spanyol.

a. Restrukturisasi Perbankan Sebagai Bagian Integral dari Paket Stabilisasi dan Pemulihan Ekonomi.

Pada negara yang dinilai berhasil dalam melaksanakan restrukturisasi perbankan yang sistemik menempatkan program tersebut dalam suatu paket stabilisasi dan pemulihan ekonomi. Motivasi yang melandasi strategi tersebut pada dasarnya didorong oleh kenyataan bahwa proses penyehatan perbankan secara mikro memiliki dampak makroekonomi yaitu dilihat dari sudut fiskal, moneter, dan permintaan atau penawaran agregat.

Dari aspek fiskal, intervensi pemerintah dan bank sentral seringkali membawa beban fiskal yang berat yang tidak jarang akan mengakibatkan defisit fiskal dan meningkatkan utang pemerintah yang besar sehingga mengganggu kestabilan makroekonomi. Dari aspek moneter, upaya melindungi sistem pembayaran nasional dari kelumpuhan akibat pelarian simpanan yang sistemik seringkali memerlukan tindakan darurat berupa pemberian likuiditas dari bank sentral sebagai lender of the last resort. Namun, hal ini akan mengakibatkan ekspansi uang beredar yang seringkali sangat besar dan mungkin akan bertentangan dengan tujuan meredam tekanan-tekanan inflasi dan nilai tukar yang biasanya muncul dalam situasi krisis keuangan yang sistemik.

Proses restrukturisasi perbankan juga akan dapat mempengaruhi ketersediaan dan proses alokasi kredit sehingga respons dari kegiatan produksi dan investasi akan tergantung kepada seberapa cepat restrukturisasi perbankan dilakukan. Selain itu, alokasi loss (*allocation of loss*) dalam proses restrukturisasi perbankan akan mempengaruhi kekayaan dari pemilik,

ke kreditur dan deposan bank, sehingga memiliki dimensi sosial dan politik yang cukup sensitif bila tidak ditangani dengan baik.

Dengan menyadari terdapat berbagai aspek makro, di beberapa negara umumnya dirancang dalam suatu program yang bersifat komprehensif mencakup baik upaya penyehatan individual bank dan sistem perbankan maupun pertimbangan dampaknya bagi pemulihan kondisi makroekonomi. Adapun instrumen restrukturisasi perbankan adalah efektif dari segi biaya (*cost effective*), sederhana pelaksanaannya, dapat mengalokasikan loss secara adil, beban minimum bagi APBN, mendorong *internal governance*, dan konsisten dengan kebijakan makro.

Keputusan untuk restrukturisasi perbankan mencerminkan kemampuan mengenali luas dan dalamnya permasalahan serta adanya visi yang jelas mengenai arah penyelesaian krisis perbankan yang dihadapi. Dari sudut manajemen krisis, kemampuan yang tinggi dalam melakukan pemetaan permasalahan yang dihadapi serta kemudian diikuti oleh analisis masalah dan pengambilan keputusan secara cepat dan tepat merupakan ciri dari suatu manajemen krisis yang efektif. Hal-hal ini memungkinkan langkah-langkah korektif yang diambil dapat ditempuh dengan cepat sehingga turut mengurangi terjadinya kerugian yang lebih besar apabila proses restrukturisasi ditunda.

b. Strategi Restrukturisasi Perbankan

Program restrukturisasi perbankan yang komprehensif memiliki sasaran untuk menyehatkan posisi keuangan dan operasional bank secara individu, mengatasi kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam lingkungan operasi dan konfigurasi sistem perbankan,

serta memulihkan kepercayaan masyarakat. Berdasarkan pengalaman di negara rujukan, strategi restrukturisasi perbankan yang berhasil, memiliki ciri-ciri : ⁴³⁴

- 1) Komprehensif, cakupan restrukturisasi perbankan tidak hanya menyangkut penyelesaian masalah *stock* dan *flow* dari bank yang lemah dan *insolvent* saja, tetapi juga mengkoreksi kelemahan di bidang akunting, legal dan aturan *prudential*, supervisi dan *compliance*;
- 2) *Prompt action*, di negara-negara rujukan umumnya tindakan kriminal diambil dalam periode satu tahun setelah permasalahan diketahui;
- 3) *Exit policy* yang tegas, pembekuan/penutupan bank merupakan bagian integral dari best practice apabila kondisi krisis telah dapat dikendalikan. Pengalaman di Chile dan Amerika Serikat menunjukkan tidak ada *too big to fail*;
- 4) Badan pengendali *lead agency* yang efektif, akan mempermudah pelaksanaannya.

Swedia membentuk badan pengendali baru, sedangkan di Amerika Serikat dan Spanyol, badan penjamin simpanan mereka yang mengambil pimpinan. Bank sentral sering merangkap sebagai badan pengendali, namun sering terjadi bank sentral terpaksa ikut membiayai program restrukturisasi sehingga menimbulkan konflik dengan tugasnya sebagai otoritas moneter. Sementara koordinasi antara pemerintah, bank sentral, dan badan supervisi perbankan sangat penting, badan pengendali harus memiliki independensi yang cukup dan mendapatkan dukungan dari otoritas tertinggi di suatu negara.

Secara garis besar strategi restrukturisasi perbankan yang ditempuh di beberapa negara dapat dilihat dari 3 aspek, yaitu :

- 1) Stabilitas Sistem Keuangan/Perbankan secepat mungkin.

Strategi yang diterapkan disini bertujuan untuk meredam krisis, memulihkan kepercayaan deposan, dan melindungi sistem pembayaran nasional secepat mungkin. Namun, dalam situasi krisis yang sistemik dengan pelarian simpanan yang sangat besar maka strategi kebijakan dan instrumen yang tersedia menjadi amat terbatas. Oleh karena itu, di banyak negara penyediaan likuiditas oleh bank

⁴³⁴ Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), *Op.cit*, hlm. 168.

sentral sebagai *lender of the last resort (LoLR)*, dan likuiditas darurat lainnya seperti kemudahan *overdraft* bagi bank-bank sering dilakukan apabila fasilitas likuiditas yang normal tidak mencukupi. Keberhasilan strategi tersebut sangat tergantung pada kemampuan untuk meminimalkan *moral hazard* naik melalui pinalti suku bunga yang tinggi ataupun bentuk pinalti non moneter seperti penggantian manajemen, dan penguasaan aset/kepemilikan bank.

2) Penyelesaian masalah Solvabilitas (*stock*) bank.

Setelah krisis dapat dikendalikan maka restrukturisasi perbankan diarahkan untuk memulihkan kesehatan posisi keuangan perbankan melalui restrukturisasi keuangan, baik di sisi aktiva maupun sisi pasiva. Instrumen yang digunakan di banyak negara bervariasi tergantung pada sumber dan intensitas permasalahan yang dihadapi. Masalah yang akan dihadapi adalah dampak dari instrumen yang digunakan pada kondisi moneter dan fiskal, distribusi kerugian yang dibebankan kepada pemerintah, pemilik bank, kreditur, dan deposan, serta efektivitas pengembalian kredit bermasalah.

3) Mendorong Lembaga Perbankan kembali beroperasi secara sehat.

Penyehatan posisi keuangan bank tidak akan lengkap bila tidak diikuti oleh perbaikan lingkungan eksternal tempat beroperasinya perbankan. Oleh karena itu, strategi restrukturisasi perbankan dalam tahap restrukturisasi operasional diarahkan untuk menjawab kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem akunting, konfigurasi sektor perbankan dan kerangka hukum yang akan mempengaruhi gerak operasional perbankan di masa depan.

BAB IV

BANK BERMASALAH DAN PENYELESAIANNYA DIKAITKAN DENGAN FUNGSI BANK INDONESIA SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAS PERBANKAN YANG INDEPENDEN

A. Penyelesaian Bank Bermasalah Dikaitkan Dengan Fungsi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen

1. Perkembangan Perbankan Sebagai Lembaga Intermediasi

Bank yang melaksanakan kegiatan usahanya berdasarkan kepercayaan masyarakat perlu diatur dan diawasi. Pengaturan dan pengawasan bank diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia sebagai : lembaga kepercayaan masyarakat dalam kaitannya sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana; pelaksana kebijakan moneter; serta sebagai lembaga yang ikut berperan dalam membantu pertumbuhan ekonomi serta pemerataan, agar tercipta sistem perbankan yang sehat, baik sistem perbankan secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Pendekatan yang dilakukan dalam mencapai tujuan pengaturan dan pengawasan bank dilakukan dengan menerapkan kebijakan memberikan keleluasaan berusaha (deregulasi), kebijakan prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking*), dan pengawasan bank yang mendorong bank untuk melaksanakan secara konsisten ketentuan intern yang dibuat sendiri (*self regulatory banking*) dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya dengan tetap mengacu kepada prinsip kehati-hatian.

Keadaan keuangan yang baik dari suatu bank akan sangat ditentukan oleh kecukupan dan keberadaan hal-hal yang menyangkut likuidnya aktiva produktif bank, dalam rangka

pengelolaan kebutuhan likuiditas dan rentabilitas secara memadai dan optimal. Tercapainya kondisi keuangan seperti itu, sangat ditentukan oleh faktor internal dan faktor eksternal dari kegiatan dan keberadaan organ suatu bank.

Faktor internal, terutama meliputi aspek kualitas sumber daya manusia (SDM), manajemen yang baik, modal yang cukup kuat, teknologi tinggi serta keberadaan sistem dan prosedur operasional yang memadai. Faktor eksternal, antara lain mencakup aturan-aturan hukum yang mendasari kegiatan operasional perbankan, persaingan, keadaan ekonomi, serta perkembangan keadaan industri dan kebijakan (*policy*) pemerintah.

Salah satu sarana yang mempunyai peran strategis dalam menyasikan dan menyeimbangkan masing-masing unsur dari hukum ekonomi pembangunan khususnya di Indonesia adalah sektor perbankan. Peran strategis tersebut terutama disebabkan oleh fungsi utama bank sebagai suatu wahana yang menjalankan usahanya menghimpun dana dan menyalurkannya kembali ke masyarakat dalam berbagai alternatif investasi.

Bank dalam menjalankan usahanya terutama dalam menghimpun dana dalam bentuk simpanan, merupakan sumber dana dari bank yang bersangkutan. Demikian pula dari segi penyaluran dananya, hendaknya bank tidak semata-mata hanya memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pemilik bank akan tetapi dalam menjalankan kegiatannya harus pula diarahkan dan ditekankan untuk peningkatan taraf hidup masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, masalah yang lebih penting adalah pembinaan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan melalui pemberian jaminan kepastian hukum bagi nasabah, disamping implementasi tentang *prudential banking principles* (penerapan prinsip kehati-hatian). Penerapan prinsip kehati-hatian yang dilakukan oleh seluruh pihak pengelola dan pelaku perbankan masih harus lebih ditingkatkan untuk mencapai sasaran yang diharapkan.

Secara umum Industri perbankan tetap dapat tumbuh dengan kinerja yang positif. Hal tersebut tidak terlepas dari berbagai langkah kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah dan Bank Indonesia yang cukup efektif untuk mengatasi dampak krisis dan mengantisipasi tantangan pemulihan perekonomian domestik.

Di tengah kondisi perekonomian dunia yang sedang turun akibat krisis tersebut, Bank Indonesia kemudian menetapkan langkah kebijakan di bidang perbankan yang diharapkan dapat menjadi stimulus pertumbuhan ekonomi, sekaligus memperkuat ketahanan perbankan. Dalam hal tersebut, langkah kebijakan tersebut terutama untuk tetap menjaga peran bank sebagai *agent of development*, meningkatkan ketahanan sistem perbankan dan memperkuat sistem pengawasan berdasarkan risiko (*risk based supervision*).⁴⁴⁸

Adapun langkah-langkah yang pada Tahun 2010 dalam rangka penguatan sistem pengawasan berdasarkan risiko, mencakup :

- a. Meningkatkan fungsi *check and balance* dan *quality assurance* hasil pengawasan berdasarkan risiko;
- b. Meningkatkan sistem informasi;
- c. Meningkatkan kompetensi pengawas;
- d. Menyempurnakan beberapa pedoman pengawasan berdasarkan risiko;
- e. Meningkatkan kualitas penerapan manajemen risiko bank, khususnya terkait dengan pengelolaan likuiditas serta pengawasan terhadap produk baru dan atau aktivitas baru yang dilakukan bank;
- f. Menyempurnakan fungsi dan organisasi pengawasan baik di Kantor Pusat maupun di seluruh Kantor-kantor Bank Indonesia.

⁴⁴⁸ Bank Indonesia, *Ringkasan Eksekutif Laporan Pengawasan Perbankan (LPP) Tahun 2009*, Jakarta, 2009, hlm. 3-4.

Sementara itu, untuk menciptakan lembaga perbankan dan stabilitas sistem keuangan yang sehat, Bank Indonesia terus meningkatkan kerjasama dengan Institusi/ Lembaga otoritas lain secara nasional seperti Kejaksaan, Kepolisian, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam - LK). Selain itu untuk mendukung penerapan sistem pengawasan secara terkonsolidasi (*consolidated supervision*), Bank Indonesia juga meningkatkan kerjasama dengan Institusi/Lembaga otoritas lain secara internasional.

Meningkatnya jumlah jaringan kantor bank meskipun jumlah bank berkurang, diharapkan peran bank sebagai *agent of development* tercapai. Selama Tahun 2009, jumlah jaringan kantor bank meningkat sebanyak 965 kantor, meskipun jumlah bank berkurang akibat pencabutan izin usaha sebanyak 3 bank. Secara keseluruhan, jumlah Bank Umum berkurang. Dalam Tahun 2009, jumlah Bank Umum Konvensional berkurang sebanyak 4 Bank, karena terdapat 3 Bank Umum Konvensional yang dicabut izin usahanya dan konversi 1 Bank Umum Konvensional menjadi Bank Syariah. Adapun Bank Umum yang dicabut izin usahanya adalah :⁴⁴⁹

1. Bank American Express, pada Tanggal 24 Februari 2009 melalui Keputusan Gubernur Bank Indonesia Nonmor 11/11/KEP.GBU/2009;
2. PT. Bank IFI, pada Tanggal 17 April 2009 melalui Keputusan Gubernur Bank Indonesia Nomor 11/19/KEP.GBU/2009;
3. PT. Bank Ekspor Indonesia, pada Tanggal 1 September 2009 melalui Keputusan Gubernur Bank Indonesia Nomor 11/43/KEP.GBU/2009. Bank tersebut telah berubah menjadi Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI).

⁴⁴⁹ Bank Indonesia, *Ringkasan Eksekutif Laporan Pengawasan Perbankan (LPP) Bank Indonesia Tahun 200*, *Ibid*, hlm. 11-12

Dalam Tabel di bawah ini dapat dilihat perkembangan Jumlah Bank sampai dengan Tahun 2010.

TABEL : 3
PERKEMBANGAN JUMLAH BANK
DI INDONESIA TAHUN 2010

KELOMPOK BANK (<i>CATEGORY of BANK</i>)	DESEMBER 2007	DESEMBER 2008	DESEMBER 2009
Bank Persero (<i>State Owned Banks</i>)	5	5	4
Bank Umum Swasta Nasional (<i>Foreign Exchange Commercial Banks</i>)	33	32	35
Bank Umum Swasta Nasional Non Devisa (<i>Non-Foreign Exchange Commercial Banks</i>)	36	35	30
Bank Pembangunan Daerah (<i>Regional Development Banks</i>)	26	26	26
Bank Campuran (<i>Joint Venture Banks</i>)	17	16	16
Bank Asing (<i>Foreign Owned Banks</i>)	11	10	10
TOTAL	128	124	121

Sumber : Laporan Pengawasan Perbankan Bank Indonesia 2009

Selanjutnya pihak nasional masih mendominasi kepemilikan dan pangsa aset perbankan. Jumlah Bank Umum Konvensional yang dimiliki oleh Pemerintah dan pihak nasional masih lebih banyak dibandingkan yang dimiliki oleh pihak asing, yaitu dari total 121 Bank Umum, sebanyak 74 Bank milik Pemerintah dan 47 Bank Milik Swasta Nasional. Demikian pula pangsa aset Bank Umum yang dimiliki oleh pihak nasional secara keseluruhan masih lebih tinggi dari pihak asing dan dengan kecenderungan meningkat, yakni

dari sebesar 52,0 % per Desember Tahun 2008 menjadi sebesar 54,2 % per Desember Tahun 2009.⁴⁵⁰

Prosentase jumlah Bank Umum Konvensional yang tingkat kesehatannya tergolong Baik meningkat dibandingkan Tahun 2008 dari sebesar 58,8% menjadi sebesar 63,5%, hal tersebut menunjukkan bahwa industri perbankan dapat terus tumbuh secara sehat. Membaiknya kesehatan Bank Umum, terutama karena tingkat kesehatan beberapa Bank Umum Konvensional meningkat dari Cukup Baik menjadi Baik, dan dari Tidak Baik menjadi Cukup Baik. Dengan demikian, ketahanan industri perbankan relatif terjaga. Selanjutnya mayoritas Bank Umum yang berada dalam status “pengawasan normal” mencapai 93,0% serta tidak terdapat bank yang berada dalam status “pengawasan khusus”. Sementara itu, bank yang berada dalam status “pengawasan intensif” naik dari 3,4% menjadi 7%, akibat adanya bank yang kinerjanya memburuk masih dalam proses penyelesaian *action plan* oleh pengurus/pemilik.

Guna mendukung momentum pemulihan krisis global, maka pengalaman menghadapi krisis telah memberikan pelajaran berharga yang penting dalam melakukan penyempurnaan peraturan dan sistem pengawasan. Sehubungan dengan itu, kebijakan perbankan Tahun 2010 diarahkan untuk semakin meningkatkan peran industri perbankan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkualitas serta disertai dengan penyempurnaan pengawasan dan ketentuan yang didasarkan atas pengalaman krisis global.

Perekonomian global saat ini telah menunjukkan tanda - tanda pemulihannya, namun demikian hal tersebut masih membutuhkan waktu dan komitmen penuh untuk mencapai

⁴⁵⁰ Bank Indonesia, *Ringkasan Eksekutif Laporan Pengawasan Perbankan (LPP) Bank Indonesia Tahun 200*, *Ibid*, hlm. 11.

kondisi permintaan dan produksi global pada kapasitas normal. Keadaan tersebut tentunya masih mempengaruhi optimalisasi kapasitas sektor riil nasional yang masih mengandalkan daya tahan ekonomi domestik dalam menyokong kapasitas produksinya. Mengingat daya serap kredit yang belum terlampau besar, maka pertumbuhan kredit pada Tahun 2010 diproyeksikan belum setinggi periode sebelum krisis global melanda dunia. Selain itu, masih relatif tingginya tingkat suku bunga kredit perbankan juga menjadi isu lain yang dapat berdampak terhadap permintaan pembiayaan bank secara umum.

Dampak krisis global yang mulai mereda, pertumbuhan ekonomi yang masih berada pada jalur positif, serta kondisi likuiditas pasar uang yang telah berangsur normal diharapkan memberikan ruang yang lebih luas bagi perbankan dalam melakukan ekspansi bisnisnya. Rasio permodalan perbankan diproyeksikan masih berada pada level yang cukup tinggi. Meskipun demikian, sebagai bagian pembelajaran dari krisis global pengelolaan risiko dan potensi risiko ke depan masih tetap menjadi hal penting dan prioritas untuk diperhatikan dalam kerangka penerapan manajemen risiko bank secara keseluruhan, sehingga diharapkan rasio *non performing loan (NPL)* akan tetap terjaga pada level dibawah 5% dan kinerja perbankan secara keseluruhan dapat tumbuh positif dan terjaga dengan baik.

Langkah kebijakan perbankan ditujukan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan disertai dengan penyempurnaan pengawasan dan ketentuan yang didasarkan atas pengalaman krisis global. Pasca krisis global, kebutuhan akan adanya regulator sistemik yang mengawasi kesehatan dan stabilitas keseluruhan sistem keuangan semakin mengemuka. Peran institusi tersebut mencakup :

- a. Pengumpulan analisis dan pelaporan informasi terkait interaksi signifikan di pasar dan risiko yang ada diantara lembaga keuangan;

- b. Meneliti lembaga keuangan yang menyebabkan sistem keuangan terekspos risiko sistemik;
- c. Merancang dan mengimplementasikan peraturan; serta
- d. Melakukan koordinasi dengan lembaga regulator lainnya, termasuk otoritas fiskal dalam mengelola krisis-krisis sistemik yang mungkin timbul.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, terdapat 3 (tiga) alasan Bank Sentral dapat berperan sebagai regulator sistemik, yakni :

1. Bank Sentral memiliki hubungan jual beli dengan pelaku pasar sebagai bagian dari fungsi utamanya mengimplementasikan kebijakan moneter;
2. Tanggungjawab untuk mempertahankan stabilitas ekonomi makro sangat sejalan dengan peran untuk menjamin stabilitas sistem keuangan. Sejarah menunjukkan, bahwa dengan adanya berbagai krisis ekonomi di dunia selalu berhubungan dengan krisis keuangan, sehingga Bank Sentral secara alami harus mempertimbangkan interaksi antara sektor keuangan dan kebijakan moneter dalam melaksanakan tugasnya.
3. Fungsi Bank Sentral sebagai *lender of the last resort (LoLR)*, dan dengan fungsi tersebut Bank Sentral dapat menggunakan neracanya untuk menyediakan fasilitas pembiayaan darurat (FPD) di masa krisis.

Dengan demikian pelaku perbankan dapat mulai mengalihkan strategi bisnisnya, yaitu yang sebelumnya dari bertahan terhadap situasi krisis menjadi lebih siap untuk memanfaatkan peluang dari pemulihan ekonomi global, sehingga momentum pemulihan ekonomi global yang ada harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Penguatan lembaga perbankan ke depan tidak hanya menjaga tingkat kesehatan bank akan tetapi lembaga perbankan juga harus lebih efisien sehingga dapat menjalankan fungsi intermediasinya secara lebih optimal.

2. Fungsi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Perbankan Yang Independen Dalam Sistem Perbankan

Krisis ekonomi Indonesia yang berkepanjangan tidak semata-mata disebabkan oleh ketimpangan dan kesalahan dalam sistem perbankan saja, akan tetapi berbagai permasalahan yang dihadapi dalam sektor perbankan telah menjadi pemicu krisis tersebut. Hasil survey pada berbagai negara menyimpulkan bahwa terdapat suatu korelasi yang positif antara efektivitas pengawasan bank yang dilakukan oleh otoritas pengawas (*supervisory authority*) dengan permasalahan perbankan (*banking problems*) yang terjadi.

Kelemahan pengawasan bank merupakan salah satu penyebab utama terjadinya bank mismanagement yang pada akhirnya menumbulkan kegagalan bank (*bank failure*). Kebanyakan kasus kegagalan bank di Indonesia menunjukkan bahwa campur tangan pemilik bank dalam operasi bank dan kejahatan perbankan (*banking fraud*) yang dilakukan oleh pemilik dan pengurus bank merupakan penyebab utama kebangkrutan suatu bank, disamping dampak krisis keuangan yang telah mewabah di kawasan Asia sejak pertengahan Tahun 1997 yang lalu.

Bank memiliki posisi khusus sebagai lembaga kepercayaan (*trust*) karena bisnis utamanya adalah menghimpun dana (*funding*) dari dan meminjamkannya (*lending*) kepada masyarakat. Jika kepercayaan tersebut terganggu, dapat terjadi rush (*bank run*) yang pada akhirnya dapat menyeret seluruh sistem perbankan ke dalam kondisi krisis. Oleh karena itulah lembaga perbankan dan lembaga keuangan perlu diatur dan diawasi dengan hati-hati.

Pengawasan bank bertujuan untuk menciptakan dan memelihara sistem perbankan yang sehat, tumbuh secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional. Sejalan dengan perkembangan sistem pengawasan bank dan lembaga keuangan yang diadopsi di negara-negara maju, sejak awal Tahun 90an di Indonesia mulai diterapkan suatu konsep yang dikenal dengan pengawasan bank yang berhati-hati (*prudential supervision*). Selanjutnya,

prudential supervision adalah suatu metode pengawasan yang digunakan untuk mencegah bank-bank dan lembaga keuangan mengambil risiko-risiko yang berlebihan (*unacceptable risks*) sehingga dapat membahayakan kepentingan para kreditur (nasabah penyimpan dana) dan stabilitas sistem keuangan.

Berdasarkan kondisi tersebut bukannya bank-bank tidak diperkenankan mengambil risiko sama sekali, namun tujuannya adalah untuk menjamin bahwa risiko yang dihadapi bank-bank adalah "wajar" (*acceptable*), artinya risiko tersebut dapat diatasi oleh alat pengaman (*buffers*) yang dimiliki bank. Untuk itu, otoritas pengawasan bank menetapkan seperangkat ketentuan yang mencakup permodalan, likuiditas, integritas lembaga dan manajemennya, dan ketentuan kehati-hatian lainnya yang meliputi batas maksimum pemberian kredit, posisi devisa netto, kualitas asset dan kecukupan provisi dan sebagainya.

Sukses atau gagalnya suatu bank bergantung pada adanya sistem pengawasan bank yang efektif. Apabila sistem pengawasan tidak baik, maka akan berdampak pada kinerja bank yang tidak baik pula. Begitu juga sebaliknya, sistem pengawasan yang efektif akan mendorong bank untuk terus memperbaiki kinerja sehingga berdampak pada kondisi bank yang sehat dan kredibel. Karena secara umum tujuan sistem pengawasan bank untuk memastikan bahwa bank dikelola secara sehat dan hati-hati sesuai dengan prinsip manajemen risiko dan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) serta mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) Bank Indonesia dalam rangka melaksanakan tugasnya maka ditentukan beberapa jenis pengawasan yang didasarkan atas analisis terhadap kondisi suatu bank tertentu yaitu :

- a. Pengawasan Normal (Rutin); yaitu dilakukan terhadap bank yang memenuhi kriteria tidak memiliki potensi atau tidak membahayakan kelangsungan usahanya.

Umumnya, frekuensi pengawasan dan pemantauan kondisi bank dilakukan secara

normal sedangkan pemeriksaan terhadap jenis bank dilakukan secara berkala atau sekurang-kurangnya setahun sekali.

- b. Pengawasan Intensif (*Intensive Supervision*); yaitu dilakukan terhadap Bank yang memiliki potensi kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya. Langkah-langkah yang dilakukan Bank Indonesia pada bank dengan Status Pengawasan Intensif, antara lain (1) meminta bank untuk melaporkan hal-hal tertentu kepada Bank Indonesia, (2) melakukan peningkatan frekuensi pengkinian dan penilaian rencana kerja dengan penyesuaian terhadap sasaran yang akan dicapai, (3) meminta bank untuk menyusun rencana tindakan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi, dan (4) menempatkan pengawas dan/atau pemeriksa Bank Indonesia pada bank, apabila diperlukan.

Bank dalam Pengawasan Intensif yang tidak menghasilkan perbaikan kondisi keuangan dan manajerial dan berdasarkan analisis Bank Indonesia diketahui bahwa bank tersebut dapat diklasifikasikan sebagai bank yang memiliki kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya, maka bank tersebut selanjutnya ditetapkan sebagai bank dengan status pengawasan khusus.

- c. Pengawasan Khusus (*Special Surveillance*); yaitu dilakukan terhadap Bank yang dinilai mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya. Bank Indonesia melakukan beberapa tindakan antara lain:⁴⁵¹
- (1) Memerintahkan bank dan/atau pemegang saham bank untuk mengajukan rencana perbaikan permodalan (*capital restoration plan*) secara tertulis kepada Bank Indonesia;
 - (2) Memerintahkan bank untuk memenuhi kewajiban melaksanakan tindakan perbaikan (*mandatory supervisory actions*); dan
 - (3) Memerintahkan bank dan/atau pemegang saham bank untuk melakukan tindakan antara lain:
 - (a) Mengganti Dewan Komisaris dan/atau Direksi Bank;

⁴⁵¹ Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Perbankan.

- (b) Menghapusbukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah yang tergolong macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modal bank;
- (c) Melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
- (d) Menjual bank kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban bank;
- (e) Menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain;
- (f) Menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain; dan/atau
- (g) Membekukan kegiatan usaha tertentu bank.

Bagi Bank dalam Pengawasan Khusus dilarang melakukan kegiatan antara lain:

1. Pembayaran distribusi modal (pembagian deviden atau pemberian bonus);
2. Transaksi dengan pihak terkait atau pihak lain yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
3. Dikenakan pembatasan pertumbuhan asset;
4. Pembayaran terhadap pinjaman subordinasi; dan
5. Pembatasan kompensasi kepada pihak terkait.

Jangka waktu Bank dengan Status Pengawasan Khusus adalah paling lama adalah 3 (tiga) tiga bulan bagi bank yang tidak terdaftar pada pasar modal atau enam bulan bagi bank yang terdaftar pada pasar modal (*listed Banks*). Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dan perpanjangan dapat diberikan maksimal satu kali dan paling lama tiga bulan. Pertimbangan perpanjangan tersebut terutama yang berkaitan dengan proses hukum yang diperlukan antara lain perubahan anggaran dasar, pengalihan hak kepemilikan, proses perizinan, dan proses kaji tuntas oleh investor baru (*due diligence*).

Pengawasan dan pemeriksaan Bank Indonesia pada Bank dalam Pengawasan Khusus pada umumnya frekuensi dan intensitasnya meningkat terutama dalam rangka memantau perkembangan kinerja dan komitmen serta kewajiban bank yang diperintahkan oleh Bank

Indonesia. Selanjutnya berdasarkan analisis dan pemantauan dimaksud, apabila diketahui bahwa kondisi bank semakin memburuk, maka bank dapat dikategorikan sebagai Bank Gagal dan diserahkan kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

Berikut dapat dijelaskan dalam Tabel di bawah ini mengenai Fungsi Pengawasan Bank Indonesia, yaitu :

TABEL 4 :
FUNGSI PENGAWASAN BANK INDONESIA

NO :	FUNGSI	TUJUAN	SARANA
1	Pengaturan <i>(Regulation)</i>	Menetapkan kebijakan dan ketentuan sebagai aturan (<i>rules of the game</i>) yang wajib dipatuhi oleh bank-bank.	Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Surat Keputusan (Menteri Keuangan/Direksi BI), dan Surat Edaran BI/Peraturan Bank Indonesia
2	Pemantauan <i>(Monitoring)</i> a. Pengawasan <i>(off-site supervision)</i> b. Pemeriksaan <i>(on-site examination)</i>	Mengecek Kepatuhan bank-bank terhadap ketentuan yang berlaku dan untuk memastikan bahwa tidak terdapat rekayasa atau kejahatan (<i>fraud</i>) dalam operasi bank serta untuk menilai kinerja dan kondisi bank secara menyeluruh	1. Laporan-laporan yang wajib disampaikan oleh bank-bank kepada BI : - Laporan-laporan keuangan periodik termasuk yg dipublikasikan di surat kabar; laporan pelaksanaan ketentuan kehati-hatian: BMPK, PDN dan transaksi derivatif; rencana kerja tahunan, lap. tahunan, lap. Dewan komisaris; laporan rutin lainnya. 2. Sistem Deteksi Dini : Tingkat kesehatan bank; Analisa kondisi bank 3. Pemeriksaan setempat.
3	Penerapan Sanksi <i>(Law Enforcement)</i>	Memastikan ketaatan bank, pemilik dan pengurusnya terhadap peraturan Perundang-undangan yang berlaku.	Menerapkan Sanksi Administratif dan atau Pidana kepada bank, pemilik dan pengurus bank yang terbukti melanggar Undang-Undang.

Sumber: Disarikan dari berbagai ketentuan Bank Inonesia

B. Penyelesaian Bank Bermasalah Dan Akibat Hukumnya Dikaitkan Dengan Fungsi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Perbankan

1. Tahapan Pembinaan dan Pengawasan Bank

Lembaga perbankan merupakan salah satu sarana yang mempunyai peran strategis dalam menyasikan dan menyeimbangkan pembangunan, karena fungsi utama bank sebagai suatu lembaga yang dapat menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat secara efektif dan efisien.

Memperhatikan peran strategis dari lembaga perbankan, maka terhadap lembaga perbankan perlu senantiasa terdapat pembinaan dan pengawasan yang efektif agar lembaga perbankan di Indonesia mampu berfungsi secara efisien, sehat, wajar, dan mampu menghadapi persaingan yang semakin bersifat global, mampu melindungi secara baik dana yang dititipkan masyarakat kepadanya, serta mampu menyalurkan dana masyarakat tersebut ke bidang-bidang yang produktif untuk pencapaian sasaran pembangunan nasional.

Bank Indonesia memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu bank, menetapkan peraturan, melaksanakan pengawasan bank serta mengenakan sanksi terhadap bank.

Pengaturan dan pengawasan bank diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia agar tercipta sistem perbankan yang sehat secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini Bank Indonesia melaksanakan sistem pengawasannya dengan menggunakan dua pendekatan yaitu :

- a. Pengawasan berdasarkan Kepatuhan (*Compliance Based Supervision*), yaitu Pemantauan kepatuhan bank terhadap ketentuan-ketentuan yang terkait dengan

operasi dan pengelolaan bank di masa lalu dengan tujuan untuk memastikan bahwa bank telah beroperasi dan dikelola secara baik dan benar menurut prinsip-prinsip kehati-hatian. Pengawasan terhadap pemenuhan aspek kepatuhan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan Pengawasan Bank berdasarkan Risiko;

- b. Pengawasan Berdasarkan Risiko (*Risk Based Supervision*), yaitu : Pengawasan bank yang menggunakan strategi dan metodologi berdasarkan risiko yang memungkinkan pengawas Bank dapat mendeteksi risiko yang signifikan secara dini dan mengambil tindakan pengawasan yang sesuai dan tepat waktu.

Sebagai perbandingan adalah pola pengawasan yang dilakukan oleh *Monetary Authority System (MAS)*. *MAS* menerapkan *Integrated Financial Supervision*, dimana *MAS* berperan sebagai Bank Sentral, *Banking Supervisor*, *Insurance Supervisor*, dan *Security Futures Markets Regulator*.

Tanggung jawab *MAS* adalah *Price Stability*, *Financial Stability* dan *Financial Centre Development*. Dalam melakukan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan, *MAS* mengupayakan *sound and progressive financial service sector* melalui pengaturan dan pengawasan terhadap aspek *prudential* yang focus pada *safety* dan *soundness* keuangan, stabilnya system keuangan dan aspek *market conduct* yang fokus pada hubungan lembaga keuangan dan representatifnya pada nasabah.

MAS memiliki 12 prinsip-prinsip dalam pengawasan lembaga keuangan antara lain menekankan pada *risk focused supervision*, menilai kecukupan *risk management* sesuai dengan profil risiko dan bisnis masing-masing lembaga keuangan, dan alokasi sumber daya pengawasan sesuai dengan *impact and model* masing-masing lembaga keuangan. Untuk mencapai tujuan *MAS* tersebut, salah satu pendekatan pengawasan yang dilakukan adalah *Impact & Risk Model*. Dengan *Impact & Risk Model* akan diperoleh *Impact* dan *Risk Rating*

untuk mengetahui seberapa besar potensi suatu institusi dan alokasi sumber daya pengawasan untuk mencapai tujuan *MAS*.

Impacrating merupakan penilaian atas *contagion effect* dari lembaga keuangan tersebut. Dalam model ini *impacrating* mendapat bobot yang lebih tinggi disbanding *risk rating*. Rating model tersebut juga untuk menetapkan lembaga keuangan masuk dalam *supervisory bucket* tertentu.

Supervisory bucket terdiri dari 4 (empat) *bucket* yaitu *Bucket 1*, dimana pengawas harus memberikan alokasi sumber daya pengawasan yang lebih besar seperti pemeriksaan dilakukan setahun sekali. Sementara lembaga keuangan yang tergolong dalam *Bucket 4* akan dialokasi sumber daya pengawasan yang lebih sedikit seperti pemeriksaan dilakukan dalam 4 - 6 tahun sekali. Level dasar pengawasan tersebut diterapkan pada seluruh lembaga keuangan dan selalu diperbaharui.

Pendekatan *Impact & Risk Model* tersebut dijabarkan dalam *supervisory tool* yang dinamakan *CRAFT* (*Common Risk Assesment Framework & Techniques*). *CRAFT* menghasilkan *supervisory assessment* dan *rating* untuk *MAS internal purposes* yang antara lain digunakan untuk menentukan *supervisory bucket*.

Fokus *CRAFT* adalah pada penilaian terhadap risiko dan kontrol atas level aktivitas dengan mempertimbangkan penilaian terhadap aspek *board oversight* dan aspek finansial. Komponen *CRAFT* adalah sebagai berikut :

1. *Institution Net Risk* yang terdiri dari :

- a. *Institution Net Risk*, merupakan penilaian terhadap risiko kredit, likuiditas, pasar, operasional, teknologi, *insurance*, *market conduct*, hukum, reputasi dan kepatuhan;

- b. *Control factors*, penilaian terhadap *risk management system and controls*, *operational management*, internal audit dan kepatuhan;
- c. *Oversight & Governance*, penilaian terhadap pengawasan oleh *Board*, *senior management* dan *head office/parent*;

2. *Capital & Support* merupakan penilaian terhadap kekuatan financial yang terdiri dari *Capital*, *Earning* dan *Support*.

Tantangan dalam menerapkan pengawasan berdasarkan risiko antara lain adalah : dibutuhkan pengetahuan dan keahlian terkait produk bank dan risiko manajemen; selalu mengkinikan informasi mengenai *best practices* dalam industri perbankan; membutuhkan lebih banyak *judgement*; serta konsistensi antara tim pemeriksa.

Pengaturan perbankan di Singapura secara garis besar dibagi kedalam pertama *Prudential regulation & requirement*, antara lain terkait perijinan, modal minimum, kepemilikan, batas penyediaan dana, *anti -money laundering*, *solvency & liquidity*; dan yang ke 2 adalah *Supervision & Enforcement*.

MAS memiliki wewenang untuk memperoleh seluruh informasi dari institusi keuangan, melakukan pemeriksaan, melakukan intervensi, mencabut izin, melakukan tindakan pengawasan seperti memberikan peringatan/teguran, menyetujui penunjukan eksternal auditor.

Proses dan teknik pemeriksaan yang dilakukan oleh *MAS* berdasarkan *risk focus*, yaitu :

- 1) *Supervisory process* yang terdiri dari *top down approach*, *focus on key risks*, *away from "one-size-fits all"*, *forward looking*, dan *more efficient allocation of supervisory resources*;

- 2) *Supervisory techniques* yang terdiri dari *off-site review and on-site examination*, *external and internal audits*, dan *information exchange with overseas regulators*;
- 3) *Risk Focus Examination (RFE)* memberikan penekanan untuk dapat mencakup area-area risiko yang ditargetkan. Pemeriksaan dirancang sedemikian sehingga fokus pada risiko-risiko yang material, review terhadap *risk management system and process*, sementara tes transaksi masih perlu dilakukan namun tidak intensif;
- 4) Tahap-tahap dalam *RFE* adalah *pre-planning*, memberdayakan hasil internal dan eksternal audit, *on site inspection*, *exit meeting*, *inspection report* dan *supervisory actions*, *updating risk focused documentation and CRAFT*, *tracking* dan *reviewing* tindak lanjut bank;
- 5) Dalam mengkomunikasikan hasil pemeriksaan, *MAS* menggunakan “*Comment Sheet*” yang berisikan temuan dan respons dari manajemen. Berdasarkan *comment sheet* tersebut diterbitkan Laporan Hasil Pemeriksaan (*Financial Inspection Report-FIR*) yang terdiri dari *covering letter*, *executive summary*, dan tabel *comment sheet*;
- 6) *FIR* tersebut diterbitkan dalam 3 bulan setelah pemeriksaan ditutup. Lembaga keuangan yang diperiksa wajib menyampaikan tanggapan selambat-lambatnya 1 bulan setelah tanggal surat disampaikan. *FIR* tersebut menyajikan rating hasil pemeriksaan dapat berupa *Strong*, *Satisfactory*, *Fair*, dan *Weak*. Berdasarkan temuan pemeriksaan, apabila diperlukan, kepada bank akan dimintakan untuk memperbaiki pengendalian internal, menerapkan prinsip kehati-hatian dan meminta eksternal auditor untuk melakukan pemeriksaan khusus.

TABEL 5 :

**PERBANDINGAN BANK INDONESIA DENGAN
THE FEDERAL RESERVE AMERIKA SERIKAT (THE FED AS) DAN
MONETARY AUTHORITY SYSTEM (MAS) SINGAPURA**

NO :	INDEPENDENSI	BANK SENTRAL	PENGAWAS LEMBAGA PERBANKAN	MENJAGA & MENGEMBANGKAN STABILITAS MONETER	MEMELIHARA CADANGAN DEvisa NEGARA	MENCAPAI & MEMELIHARA KESTABILAN NILAI MATA UANG
1.	Bank Indonesia (BI)	V	V	V	V	V
2.	The Fed AS	V	V	V	V	V
3.	MAS SINGAPURA	V	V	V	V	V

Apabila berdasarkan hasil pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia ditemukan bank yang mengalami permasalahan, maka bank tersebut dikategorikan sebagai bank berpotensi bermasalah dan selanjutnya dilakukan pengawasan intensif.

Bank Indonesia menetapkan status Bank Dalam Pengawasan Intensif (*Intensive Supervision*) bila suatu bank memenuhi satu atau lebih kriteria sebagai berikut memiliki predikat kurang sehat atau tidak sehat, memiliki permasalahan aktual dan atau potensial berdasarkan penilaian terhadap keseluruhan risiko (*composite risk*), terdapat pelanggaran dan atau pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), terdapat pelanggaran Posisi Devisa Neto (PDN), Rasio Giro Wajib Minimum (GWM) Rupiah sama dengan atau lebih besar dari rasio yang ditetapkan untuk GWM Bank namun memiliki permasalahan likuiditas yang mendasar, memiliki masalah profitabilitas mendasar, memiliki kredit bermasalah secara neto lebih 5% dari total kredit.

Apabila berdasarkan hasil pengawasan intensif kondisi bank membaik, maka bank tersebut dilakukan pengawasan secara rutin atau normal. Namun, apabila berdasarkan

pengawasan intensif kondisi bank memburuk, maka Bank Indonesia melakukan Pengawasan Khusus (*Special Surveillance*).

TABEL 6 :

**PERBANDINGAN INDEPENDENSI BANK INDONESIA
DENGAN INDEPENDENSI *THE FED AS***

	Independensi Keuangan	Independensi Fungsional	Independensi Kelembagaan	Independensi Organisasi
Bank Indonesia (BI)	Mempunyai Independensi Keuangan terbatas pada anggaran kebijakan;	Mempunyai Independensi Fungsional terbatas pada penetapan sasaran moneter dengan memperhatikan laju inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah berkoordinasi dengan Bank Indonesia.	Mempunyai Independensi Kelembagaan secara penuh, namun dalam pelaksanaan tugas dan wewenang BI sangat memerlukan hubungan dengan Pemerintah, karena BI sebagai otoritas moneter bertugas mengatur kebijakan moneter dan Pemerintah mengatur kebijakan fiskal, kedua tugas tersebut saling berkaitan dalam pencapaian sasaran nasional berupa pertumbuhan ekonomi.	Mempunyai Independensi organisasi secara penuh dengan tujuan yang sama dengan <i>The Fed</i> yaitu untuk menjaga atau melindungi independensi BI, sehingga kepemimpinan BI tidak terganggu pada kekuatan politik karena adanya pergantian Presiden dan anggota DPR.
<i>The Fed Amerika Serikat</i>	Mempunyai Independensi Keuangan secara penuh. Kegiatan <i>The Fed</i> dibiayai dari sumber dayanya sendiri dan <i>The Fed</i> secara teratur melaporkan tanpa memerlukan persetujuan atas segala rencana dan kegiatan kebijakan moneter kepada <i>Congress</i> .	Mempunyai Independensi Fungsional penuh. <i>The Fed</i> memiliki wewenang untuk menetapkan sendiri target-target operasionalnya tanpa pengaruh dari Pemerintah, seperti untuk pengendalian suku bunga jangka pendek dan nilai tukar.	Mempunyai Independensi Kelembagaan penuh. Kebijakan dan keputusan <i>The Fed</i> tidak memerlukan persetujuan <i>Congress</i> atau Presiden. <i>Congress</i> hanya memiliki kuasa untuk mengubah <i>The Fed Act</i> .	Mempunyai Independensi Organisasi penuh. Pimpinan <i>The Fed</i> memiliki kebebasan untuk menolak campur tangan Pemerintah. Selanjutnya masa jabatan <i>chairman</i> dan wakilnya adalah 14 th, masa jabatan tersebut didesain panjang yang tidak sama dengan masa jabatan Presiden AS, dg tujuan untuk mencegah tekanan politik yg akan mempengaruhi kebijakan moneter.

Bank Indonesia menetapkan status Bank Dalam Pengawasan Khusus (*Special Surveillance*) pada bank yang memenuhi satu atau lebih kriteria sebagai berikut Rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) kurang dari 8%, Rasio GWM Rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk GWM Bank, dan dinilai memiliki masalah likuiditas mendasar.

Di samping itu bank yang memperoleh Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) ditetapkan sebagai Bank Dalam Pengawasan Khusus. Apabila Bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus dan ditengarai berdampak sistemik, Bank Indonesia memberitahukan kepada Lembaga Penjamin Simpanan dan meminta Komite Koordinasi untuk melaksanakan rapat guna memutuskan Bank yang bersangkutan berdampak sistemik atau tidak berdampak sistemik.

Dalam hal Komite Koordinasi telah menetapkan Bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus sebagai Bank berdampak sistemik dan Bank bersangkutan memenuhi kriteria belum melampaui jangka waktu yang diberikan untuk melaksanakan tindakan yang dipersyaratkan Bank Indonesia, namun kondisi bank menurun dengan cepat, atau jangka waktu yang diberikan untuk melaksanakan tindakan yang dipersyaratkan Bank Indonesia terlampaui, Rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum kurang dari 8% dan kondisi Bank tidak mengalami perbaikan, atau jangka waktu yang diberikan untuk melaksanakan tindakan Bank Indonesia belum terlampaui namun jangka waktu fasilitas pembiayaan darurat yang diterima oleh Bank telah jatuh tempo dan tidak dapat dilunasi, maka Bank Indonesia meminta Komite Koordinasi untuk melaksanakan rapat guna memutuskan langkah-langkah penanganan Bank dimaksud.

Jika bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus tidak berdampak sistemik serta memenuhi kriteria sebagai berikut belum melampaui jangka waktu yang diberikan untuk melaksanakan tindakan yang dipersyaratkan Bank Indonesia, namun kondisi Bank

menurun sehingga bank memiliki Rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum kurang dari 2% dan dinilai tidak dapat ditingkatkan menjadi 8%; atau memiliki Rasio GWM dalam rupiah kurang dari 0% dan tidak dapat diselesaikan sesuai peraturan yang berlaku, atau jangka waktu yang diberikan untuk melaksanakan tindakan yang dipersyaratkan Bank Indonesia terlampaui, Rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum kurang dari 8% dan kondisi Bank tidak mengalami perbaikan, maka Bank Indonesia memberitahukan kepada LPS dan meminta keputusan LPS untuk melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan terhadap Bank yang bersangkutan.

Selanjutnya, jika LPS tidak melakukan penyelamatan, maka Bank Indonesia melakukan pencabutan izin usaha Bank yang bersangkutan setelah memperoleh pemberitahuan dari LPS.

2. Penyelesaian Bank Bermasalah

Penyehatan Bank dalam rangka pengawasan khusus dilakukan terhadap Bank yang mengalami kesulitan. Dalam hal ini, Bank Indonesia meminta kepada Pemegang Saham untuk melakukan tindakan menambah modal, mengganti pengurus (Dewan Komisaris/Direksi). Sementara kepada Bank, Bank Indonesia meminta Bank untuk menghapusbukukan kredit/pembiayaan macet, melakukan merger atau konsolidasi, menjual bank (dilakukan akuisisi oleh pihak lain), menyerahkan pengelolaan kegiatan kepada pihak lain, dan menjual sebagian/seluruh harta.

Apabila tindakan penyehatan tidak dapat mengatasi kesulitan Bank; dan/atau menurut penilaian Bank Indonesia, keadaan suatu Bank dapat membahayakan sistem perbankan, maka Bank Indonesia (bank tidak berdampak sistemik) atau Komite Koordinasi (bank berdampak sistemik) menetapkan sebagai Bank Gagal dan menyerahkan penanganannya kepada LPS.

3. Penyelamatan Bank Gagal

Bank Gagal adalah bank yang mengalami kesulitan likuiditas yaitu kesulitan pendanaan jangka pendek, karena arus dana masuk dan dana keluar yang diperkirakan dapat mengakibatkan saldo negatif dan kesulitan solvabilitas atau permodalan, sehingga tidak dapat memenuhi kewajiban penyediaan modal minimum. Bagi bank yang tidak berdampak sistemik, maka LPS dapat menyelamatkan atau tidak menyelamatkan bank, setelah LPP atau KK (Komite Koordinasi) menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS.

Pilihan menyelamatkan bank didasarkan pada perhitungan perkiraan biaya penyelamatan berupa penambahan modal (solvabilitas/likuiditas) dan setelah penyelamatan menunjukkan prospek usaha yang baik. Selanjutnya, RUPS menyatakan menyerahkan hak dan wewenang RUPS kepada LPS, menyerahkan kepengurusan kepada LPS, dan tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan tidak berhasil. Sementara itu, bank menyerahkan dokumen terkait penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia, data keuangan nasabah debitur, struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 (tiga) tahun terakhir, dan informasi lainnya yang terkait dengan asset, kewajiban termasuk permodalan bank yang dibutuhkan oleh LPS.

Biaya penyelamatan menjadi penyertaan modal sementara (PMS) LPS kepada bank. Selanjutnya LPS wajib menjual saham maksimal 2 (dua) tahun sejak penyerahan RUPS dan dapat diperpanjang sebanyak 2 (dua) kali masing-masing maksimal 1 (satu) tahun, dan selanjutnya LPS harus menjual saham dengan jangka waktu maksimal 1 (satu) tahun berikutnya, dengan tingkat pengembalian optimal sebesar minimal sama dengan PMS.

Pilihan tidak melanjutkan penyelamatan bank apabila dalam proses penyelamatan, LPS menemukan biaya penyelamatan jauh lebih besar dari perkiraan biaya penyelamatan pada saat keputusan penyelamatan ditetapkan yang didasarkan pada biaya pembayaran

simpanan nasabah, talangan gaji dan pesangon, dan perkiraan penerimaan LPS atas penjualan aset bank. LPS meminta kepada Bank Indonesia untuk mencabut izin usaha bank. Selanjutnya, LPS membayar penjaminan kepada nasabah.

Apabila Bank Gagal tersebut berdampak sistemik, maka hanya ada satu pilihan bagi LPS yaitu menyelamatkan bank dengan atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama, setelah KK menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS.

Penyelamatan dengan mengikutsertakan pemegang saham dilakukan dengan syarat pemegang saham telah menyetorkan minimal 20% perkiraan biaya penanganan Bank Gagal, dan adanya pernyataan RUPS terkait dengan penyerahan hak dan wewenang RUPS kepada LPS, menyerahkan kepengurusan kepada LPS, dan tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan tidak berhasil. Sementara itu, bank menyerahkan dokumen terkait penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia, data keuangan nasabah debitur, struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 (tiga) tahun terakhir, dan informasi lainnya yang terkait dengan asset, kewajiban termasuk permodalan bank yang dibutuhkan oleh LPS.

Selanjutnya, pemegang saham dan pengurus Bank melepaskan dan menyerahkan hak/kepemilikan/kepengurusan/kepentingan lainnya. Pemegang saham dan pengurus bank tidak dapat menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk apabila penanganan Bank Gagal oleh LPS tidak berhasil.

LPS bertanggungjawab atas kekurangan biaya penanganan Bank Gagal setelah pemegang saham menyetorkan modalnya dan menjadi PMS. LPS wajib menjual saham maksimal 3 (tiga) tahun sejak penyerahan kewenangan dan hak RUPS kepada LPS. Jangka waktu ini dapat diperpanjang maksimal sebanyak 2 (dua) kali masing-masing selama 1 (satu)

tahun. Selanjutnya, dalam jangka waktu maksimal 1 (satu) tahun, LPS harus menjual sahamnya.

Apabila penyelamatan Bank Gagal dilakukan tanpa mengikutsertakan pemegang saham, maka LPS mengambil alih segala hak dan wewenang RUPS/kepemilikan/kepengurusan. Pemegang saham dan pengurus tidak dapat menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk apabila penanganan Bank gagal tidak berhasil dilaksanakan oleh LPS. Seluruh biaya penanganan Bank Gagal menjadi PMS dari LPS. LPS wajib menjual saham maksimal 3 (tiga) tahun sejak dimulainya penanganan Bank Gagal. Jangka waktu ini dapat diperpanjang maksimal sebanyak 2 (dua) kali masing-masing selama 1 (satu) tahun. Selanjutnya, dalam jangka waktu maksimal 1 (satu) tahun, LPS harus menjual sahamnya.

4. Pencabutan Izin Usaha

Bank Indonesia mencabut izin usaha suatu bank baik atas permintaan pemegang saham maupun atas permintaan LPS.

Pencabutan izin usaha bank atas permintaan pemegang saham (*Self Liquidation*) hanya dapat dilakukan oleh bank yang tidak sedang ditempatkan dalam pengawasan khusus Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam ketentuan Bank Indonesia mengenai tindak lanjut dan penetapan status bank. Pencabutan izin usaha atas permintaan pemegang saham bank hanya dapat dilakukan oleh Bank Indonesia apabila bank telah menyelesaikan kewajibannya kepada seluruh nasabah dan kreditur lainnya.

Pencabutan izin usaha atas permintaan pemegang saham bank dilakukan dalam 2 (dua) tahap, yaitu : (1) Persetujuan persiapan pencabutan izin usaha, dan (2) Keputusan pencabutan izin usaha. Selanjutnya, apabila permohonan pencabutan izin usaha disetujui,

Bank Indonesia menerbitkan surat keputusan pencabutan izin usaha bank dan meminta bank untuk melakukan pembubaran badan hukum sesuai ketentuan perundangan yang berlaku.

Sejak tanggal pencabutan izin usaha diterbitkan, apabila dikemudian hari masih terdapat kewajiban yang belum diselesaikan, maka segala kewajiban dimaksud menjadi tanggung jawab pemegang saham bank.

Pencabutan izin usaha bank atas permintaan LPS dilakukan oleh Bank Indonesia, dalam hal LPS menyatakan tidak menyelamatkan Bank Gagal. Atas dasar permintaan LPS, Bank Indonesia mencabut izin usaha bank.

LPS melaksanakan program penjaminan, melakukan pembubaran badan hukum bank, membentuk Tim Likuidasi, dan menyatakan status Bank Dalam Likuidasi (BDL).

5. Perlindungan Nasabah Bank Penyimpan Dana

Menurut sistem hukum perbankan Indonesia, perlindungan terhadap nasabah penyimpan dana, dapat dilakukan melalui dua cara, yakni :⁴⁵²

- 1) Perlindungan secara Implisit (*Implicit Deposit Protection*), yaitu perlindungan yang diberikan melalui pembinaan dan pengawasan bank yang dapat menghindarkan terjadinya kebangkrutan bank yang diawasi.
- 2) Perlindungan secara Eksplisit (*Explicit Deposit Protection*), yaitu perlindungan melalui pembentukan suatu lembaga yang menjamin simpanan masyarakat sehingga apabila bank mengalami kegagalan, lembaga tersebut akan mengganti dana nasabah yang telah ditanam disuatu bank.

Kewajiban bank terhadap nasabahnya lebih besar daripada kewajibannya terhadap masyarakat. Karena hubungannya yang lebih langsung dengan nasabahnya dibandingkan dengan hubungannya dengan publik, manajemen puncak bank harus selalu memperhatikan

⁴⁵² S. Sundari Arie, M., *Hubungan Hukum Antara Bank Dan Nasabah Dalam Kaitannya Dengan Kedudukan Hukum Simpanan Dana Nasabah*, Majalah Hukum Nasional, BPHN, Nomor 1, Jakarta, 1998, hlm. 18.

pengaruh kebijaksanaan dan praktik-praktik terhadap kesejahteraan nasabahnya. Terutama kepada nasabah yang telah mempercayakan uang mereka kepada bank tersebut dan kepada nasabah yang telah mengadakan hubungan peminjaman atau hubungan lain yang diandalkan.

Lebih lanjut telah diketahui bahwa fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Berdasarkan 2 (dua) fungsi utama bank, yaitu : fungsi pengerahan dana dan fungsi penyaluran dana, maka terdapat 2 hubungan hukum antara bank dengan nasabahnya, yaitu: hubungan hukum antara bank dengan nasabah bank penyimpan dana (nasabah kreditur) dan hubungan hukum antara bank dengan nasabah debitur.⁴⁵³

Bentuk hubungan hukum antara bank dengan nasabah penyimpan dana, dapat terlihat dari hubungan hukum yang muncul dari produk-produk perbankan, seperti deposito, tabungan, giro dan sebagainya. Bentuk hubungan hukum tersebut tertuang dalam bentuk perjanjian yang dibuat oleh bank yang bersangkutan dan syarat-syarat umum yang harus dipatuhi oleh setiap nasabah bank penyimpan dana. Syarat-syarat tersebut harus disesuaikan dengan produk perbankan yang ada, karena syarat dari suatu produk perbankan tidak akan sama dengan syarat produk perbankan yang lain.⁴⁵⁴

Bagi produk perbankan seperti tabungan dan deposito, ketentuan-ketentuan dan syarat-syarat umum yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan dan syarat-syarat umum hubungan rekening deposito dan rekening tabungan. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka (5) UU Perbankan bahwa, Simpanan adalah dana yang dipercayakan oleh masyarakat kepada bank berdasarkan perjanjian penyimpanan dana dalam bentuk Giro,

⁴⁵³ Ronny Sautma Hotma Bako, *Hubungan Bank Dan Nasabah Terhadap Produk Tabungan Dan Deposito (Suatu Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Deposan Di Indonesia Dewasa ini)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm. 32.

⁴⁵⁴ *Ibid*, hlm. 33.

Deposito, Sertifikat Deposito, Tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.

Perlindungan hukum dari pihak bank terhadap pengembalian dana nasabah pada saat ini sudah memberikan kepastian hukum yang tegas, apabila terjadi krisis perbankan, dimana dahulu program penjaminan berupa *blanket guarantee* yang didasarkan pada Keppres No. 26 Tahun 1998 mengatur tentang jaminan pemerintah untuk pengembalian dana nasabah pada bank-bank umum nasional. Adanya kepastian hukum mengenai hak utama nasabah penyimpan dana terhadap simpanan dananya dari bank yang dilikuidasi, harus ditentukan secara eksplisit di dalam Undang-Undang.

Pelaksanaan *blanket guarantee* dan *lender of the last resort* sebagaimana tersebut di atas, dapat menimbulkan *moral hazard* di dalam lingkungan para pemilik bank-bank, karena memerlukan penyediaan bantuan likuiditas yang jumlahnya sangat besar, terutama dalam penyelesaian bagi bank-bank yang berada dalam kondisi insolven dan beban BLBI tersebut harus dialihkan ke dalam anggaran pemerintah jika bank penerimanya sudah insolven. Oleh karenanya Perlindungan nasabah/deposan melalui skim perlindungan yang tepat dan memadai sangat diperlukan untuk menjaga agar sistem perbankan dapat berkembang dengan sehat dan dapat menghindari terjadinya *rush* dan kerentanan sistem perbankan.

Adanya lembaga penjamin simpanan masyarakat pada lembaga perbankan sebenarnya sudah merupakan hal yang lazim digunakan pada negara-negara maju. Tujuan dibentuknya lembaga penjamin simpanan nasabah/deposan adalah untuk melindungi nasabah penyimpan dana, agar nasabah penyimpan dana/deposan tersebut merasa lebih aman dan menjadi lebih percaya kepada lembaga dan sistem perbankan.

Perlindungan tersebut terutama diberikan khususnya kepada para penabung kecil yang pada umumnya tidak selalu mempunyai informasi dan kemampuan yang cukup untuk melakukan penilaian tentang kesehatan bank. Selanjutnya, dengan adanya rasa aman pada

nasabah penyimpan dana, maka dapat menjaga kestabilan likuiditas lembaga perbankan, dan adanya ketegasan dari bank sentral selaku otoritas moneter, dapat dengan lebih leluasa untuk menindak bank-bank bermasalah termasuk untuk melikuidasi bank-bank bermasalah tersebut. Oleh karena itu, dengan adanya ketegasan tersebut, maka bank-bank tersebut akan berusaha untuk menjadi bank yang sehat, yang pada akhirnya dapat menjamin tingkat kesehatan lembaga perbankan pada umumnya.

Skim perlindungan melalui pembentukan lembaga penjamin simpanan nasabah yang didisain dan dikelola dengan baik akan mampu membatasi campur tangan pihak manajemen bank, di samping itu dapat memberikan insentif bagi para deposan besar untuk mencari bank yang sehat dan dapat mendorong terciptanya ketentuan pengamanan sistem perbankan dalam upaya mendukung perekonomian nasional.

Agar dapat mendukung berfungsinya lembaga perbankan nasional yang sehat, maka lembaga penjamin simpanan nasabah yang didisain untuk memberikan perlindungan kepada para nasabah penyimpan dana, telah dirumuskan secara eksplisit dan dituangkan dengan tegas dalam perundang-undangan dengan didasarkan pada Undang-Undang Perbankan dan Undang-undang Bank Indonesia yang berlaku.

Undang-Undang Nomor.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan merupakan pengganti program *blanket guarantee*, yang kemudian telah diubah dengan Undang-Undang No.7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang LPS), mengatur adanya skim penjaminan simpanan nasabah yang bersifat terbatas dan resolusi bank oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sebagai suatu lembaga yang independen. Pada saat ini ketentuan tersebut telah diubah dengan adanya Undang-Undang

Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang berfungsi menjamin simpanan nasabah penyimpan dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya.⁴⁵⁵

Lembaga penjamin simpanan nasabah di Indonesia sebagai bentuk perlindungan hukum kepada para nasabah penyimpan dana (*explicit deposit protection*) harus dititik beratkan sebagai suatu bentuk skim/sistem penjaminan yang bertujuan untuk melindungi para deposan bank yang ikut serta dalam skim penjaminan. Karenanya, pengawasan yang ketat terhadap kegiatan operasional dan ketaatan pada ketentuan perundang-undangan merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan terhadap keberhasilan lembaga tersebut.

Adanya lembaga penjamin simpanan nasabah, maka Bank Sentral di Indonesia dapat membatasi bantuannya kepada lembaga perbankan, khususnya dalam hal penjaminan dana para nasabah penyimpan dana/deposan. Kemudian, dengan adanya lembaga penjamin simpanan nasabah tersebut dapat memberikan rasa tanggungjawab yang lebih besar kepada para pemilik dan pengelola bank, karena bank-bank yang dikelolanya harus selalu likuid dan selalu dijaga tingkat kesehatannya, yang semuanya bertumpu pada etika dan moral dari para pemilik dan pengelola bank tersebut.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) menetapkan bahwa penjaminan simpanan nasabah bank yang diharapkan dapat memelihara kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan dan dapat meminimumkan risiko yang membebani anggaran Negara atau risiko yang menimbulkan *moral hazard*. Penjaminan simpanan nasabah bank tersebut diselenggarakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Adapun LPS memiliki 2 (dua) fungsi yaitu menjamin simpanan nasabah bank dan melakukan penyelesaian atau penanganan Bank Gagal.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Pasal 4 Undang-Undang LPS.

⁴⁵⁶ Penjelasan Undang-Undang LPS.

Penjamin simpanan nasabah bank yang dilakukan LPS bersifat terbatas tetapi dapat mencakup sebanyak-banyaknya nasabah. Setiap bank yang menjalankan usahanya di Indonesia diwajibkan untuk menjadi peserta dan membayar premi penjaminan. Dalam hal bank tidak dapat melanjutkan usahanya dan harus dicabut izin usahanya, LPS akan membayar simpanan setiap nasabah tersebut sampai jumlah tertentu. Adapun simpanan yang tidak dijamin akan diselesaikan melalui proses likuidasi bank. Likuidasi tersebut merupakan tindak lanjut dalam penyelesaian bank yang mengalami kesulitan keuangan.

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) melakukan tindakan penyelesaian atau penanganan bank yang mengalami kesulitan keuangan dalam kerangka mekanisme kerja yang terpadu, efisien dan efektif untuk menciptakan ketahanan sektor keuangan Indonesia atau disebut *Indonesia Financial Safety Net (IFSN)*, dimana LPS bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) menjadi anggota Komite Koordinasi.⁴⁵⁷

Sebagaimana yang dijelaskan dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang LPS disebutkan bahwa LPS menjamin simpanan nasabah bank yang berbentuk giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.

Selanjutnya, mengenai transfer masuk dan transfer keluar serta inkaso tidak termasuk dalam lingkup yang dijamin karena bukan termasuk simpanan. Namun demikian, transfer keluar yang berasal dari simpanan nasabah dan belum keluar dari bank masih diperlakukan sebagai simpanan. Demikian pula dengan transfer masuk yang sudah diterima bank untuk kepentingan seorang nasabah diperlakukan sebagai simpanan nasabah dimaksud walaupun bank belum membukukan ke dalam rekening yang bersangkutan. Sedangkan yang dimaksud

⁴⁵⁷ Penjelasan Undang-Undang LPS.

dengan bentuk lainnya adalah bentuk-bentuk simpanan di dalam Bank Syariah atau apabila ada bentuk simpanan baru yang dipersamakan dengan simpanan berdasarkan ketentuan Lembaga Pengawas Perbankan (LPP).⁴⁵⁸

Nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank paling banyak Rp 100.000.0000,- (Seratus juta rupiah)⁴⁵⁹, akan tetapi sehubungan dengan telah terjadinya ancaman krisis pada Tahun 2008 yang berpotensi mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan dan membahayakan stabilitas sistem keuangan, dipandang perlu untuk menaikkan besaran nilai simpanan yang dijamin oleh LPS, oleh karenanya dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2008 tentang Besaran nilai simpanan yang dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan.

Nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank yang semula berdasarkan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan ditetapkan paling banyak Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah), kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2008 tersebut diubah menjadi paling banyak Rp 2.000.000.000,- (Dua milyar rupiah).

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) wajib membayar klaim penjaminan kepada nasabah penyimpan dari bank yang dicabut izin usahanya. LPS berhak memperoleh data nasabah penyimpan dan informasi lain yang diperlukan per tanggal pencabutan izin usaha dari LPP dan/atau bank dalam rangka penghitungan dan pembayaran klain penjaminan dan LPS wajib menentukan simpanan yang layak dibayar, setelah melakukan rekonsiliasi dan verifikasi atas data nasabah selambat-lambatnya 90 (sembilan puluh) hari kerja terhitung sejak izin usaha bank dicabut. LPS mulai membayar simpanan yang layak dibayar selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak verifikasi dimulai.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang LPS.

⁴⁵⁹ Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang LPS.

⁴⁶⁰ Pasal 16 angka 1, 2, 3, 4, dan 5 Undang-Undang LPS.

Sehubungan dengan rekonsiliasi dan verifikasi sebagaimana tersebut di atas, maka pemegang saham, dewan komisaris, direksi, dan pegawai bank yang dicabut izin usahanya, serta pihak lain yang terkait dengan bank yang dicabut izin usahanya, wajib untuk membantu memberikan segala data dan informasi yang diperlukan oleh LPS. Kemudian LPS mengumumkan tanggal dimulainya pengajuan klaim penjaminan pada sekurang-kurangnya 2 (dua) surat kabar harian yang berperedaran luas. Adapun jangka waktu pengajuan klaim penjaminan oleh Nasabah penyimpan kepada LPS adalah 5 (lima) tahun sejak izin usaha bank dicabut.⁴⁶¹

Pembayaran klaim penjaminan dapat dilakukan secara tunai dan/atau dengan alat pembayaran lain yang setara dengan itu dan setiap pembayaran klaim penjaminan dilakukan dalam mata uang rupiah.⁴⁶² Selanjutnya dalam hal nasabah penyimpan pada saat yang bersamaan mempunyai kewajiban kepada bank, maka pembayaran klaim penjaminan dilakukan setelah kewajiban nasabah penyimpan kepada bank terlebih dahulu diperhitungkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁴⁶³

C. Likuidasi Perbankan Dan Akibatnya

Likuidasi bank adalah tindakan penyelamatan seluruh hak dan kewajiban bank sebagai akibat pencabutan izin usaha dan pembubaran badan hukum bank. Tata cara likuidasi bank yang dicabut izin usahanya sebelum terbentuknya LPS, mengacu pada Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 1999 dan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/53/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 tentang Tatacara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank Umum. Pelaksanaan likuidasi dilakukan oleh Tim Likuidasi

⁴⁶¹ Pasal 16 angka 5, 6, dan 7 Undang-Undang LPS.

⁴⁶² Pasal 17 angka 1 dan 2 Undang-Undang LPS.

⁴⁶³ Pasal 18 Undang-Undang LPS.

dan Bank Indonesia melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan likuidasi oleh Tim Likuidasi tersebut.

Berlakunya Undang-Undang LPS, maka Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 dan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/53/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 dinyatakan tidak berlaku bagi bank-bank yang dicabut izin usahanya setelah berlakunya Undang-Undang LPS. Selanjutnya pengawasan dan pelaksanaan likuidasi bank yang dicabut izin usahanya setelah Oktober 2005 dilakukan oleh LPS berdasarkan Undang-Undang LPS.

Likuidasi Bank Gagal dapat dilakukan oleh LPS dan pemegang saham. LPS tidak membayar klaim penjaminan nasabah, apabila likuidasi Bank Gagal dilakukan oleh pemegang saham. LPS melakukan Likuidasi Bank Gagal dengan melakukan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Membubarkan Badan Hukum bank dengan melakukan pendaftaran dalam daftar perusahaan di Panitera Pengadilan Negeri, mengumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia, dan memberitahukan kepada instansi yang berwenang;
- 2) Membentuk Tim Likuidasi dengan tugas melaksanakan Likuidasi termasuk tanggung jawab dan kepengurusan BDL, kewajiban penyelesaian tugas dalam jangka waktu maksimal 2 (dua) tahun sejak pembentukan Tim Likuidasi, LPS mengawasi pelaksanaan likuidasi, Tim Likuidasi dalam akhir tugas membuat neraca akhir likuidasi dan membuat pertanggungjawaban pelaksanaan tugas kepada LPS;
- 3) Meminta Tim Likuidasi mengumumkan berakhirnya Likuidasi dalam Berita Negara Republik Indonesia, memberitahukan instansi yang berwenang untuk meminta pencoretan nama badan hukum dari daftar perusahaan, dan membubarkan Tim Likuidasi.

Akibat krisis moneter Tahun 1997-1998 yang lalu terdapat 16 bank yang dilikuidasi pada Tanggal 1 November 1997. Selanjutnya dibentuk Tim Likuidasi oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang bertugas untuk melakukan inventarisasi kekayaan dan kewajiban Bank Dalam Likuidasi. Selain itu, Tim Likuidasi juga bertugas menentukan cara likuidasi, menyusun rencana kerja, dan anggaran. Tim likuidasi juga menyusun neraca verifikasi, dan neraca akhir likuidasi, serta menyelenggarakan RUPS pada akhir pelaksanaan likuidasi.

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya tersebut, Tim Likuidasi diberikan kewenangan antara lain, melakukan perundingan dan tindakan lain dalam rangka penjualan harta kekayaan dan penagihan terhadap debitur. Selain itu, juga melakukan perundingan dan membayar kewajiban kepada kreditur.

Tim Likuidasi dapat meminta Pengadilan membatalkan segala perbuatan hukum bank yang mengakibatkan kerugian harta bank yang dilakukan satu tahun sebelum pencabutan izin usaha. Tim Likuidasi dapat juga menggugat atau menuntut pengurus dan/atau pemegang saham yang dinilai menyebabkan kesulitan keuangan, atau menjadi penyebab kegagalan bank.

Namun, dalam perjalanan kerjanya Tim Likuidasi belum memperoleh hasil penjualan aset dan penagihan kredit secara optimal hingga tugasnya berakhir pada November 2002. Terdapat beberapa kendala yang dihadapi Tim Likuidasi yang menyebabkan rendahnya hasil penjualan aset dan penagihan kredit, yaitu :

- a. Legalitas aset berupa harta tetap yang dikuasai Tim Likuidasi sangat lemah. Hal tersebut disebabkan antara lain, karena tidak adanya surat kuasa jual dari pemilik, karena harta tetap atas nama pihak lain;

- b. Sebagian besar pemberian kredit dilakukan kepada pihak terkait, tidak melalui ketentuan pemberian kredit yang sehat, misalnya analisa kredit yang lemah, agunan yang diberikan tidak mencukupi, agunan berupa *personal guarantee*, dan agunan atas nama pihak lain. Akibatnya hampir seluruh kredit yang diberikan kepada pihak terkait merupakan kredit macet yang sulit ditagih.
- c. Dalam menagih kredit maupun melakukan pencairan aset dibutuhkan biaya yang cukup besar, terutama biaya untuk mengurus penagihan kredit atau eksekusi agunan dan pencairan aset, sehingga hasil akhir yang diperoleh menjadi kurang optimal.

Total aset saat keenam belas bank tersebut dilikuidasi pada Tahun 1997 adalah Rp.11,89 triliun. Dari jumlah tersebut, Tim Likuidasi hingga akhir Tahun 2005 telah memperoleh pengembalian sebesar Rp.2,7 triliun atau 22,26% dari nilai aset.

Berakhirnya tugas Tim Likuidasi, maka pengelolaan aset 16 Bank Dalam Likuidasi (BDL) dilakukan oleh Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara - Departemen Keuangan.

Pengelolaan 16 aset BDL dilakukan dengan berbagai cara seperti penjualan melalui lelang, restrukturisasi, eksekusi aset, maupun pemblokiran rekening debitur. Aset 16 BDL terdiri dari aset likuid maupun non likuid seperti gedung, tanah, peralatan kantor senilai Rp.1,99 triliun. Selain itu terdapat tagihan berupa kredit yang diberikan BDL, yang terbagi ke dalam tagihan terkait bank 1.581 debitur dan tidak terkait bank 6.585 debitur dengan nilai Rp.7,8 triliun.

D. Intervensi Terhadap Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Perbankan Yang Independen Dalam Penyelesaian Bank Bermasalah

Independensi Badan Hukum kenegaraan berawal dari pemikiran tentang pemisahan kekuasaan dalam Negara. Dengan adanya unsur pemisahan dan pembatasan kekuasaan, maka timbul prinsip non intervensi yaitu antara cabang kekuasaan satu dengan yang lain tidak boleh ada intervensi satu sama lain, tidak boleh terjadi campur tangan. Hal tersebut merupakan independensi yaitu adanya larangan bagi badan hukum kenegaraan yang satu untuk mengintervensi badan hukum kenegaraan yang lain dalam melaksanakan tugasnya.

Unsur penting dalam independensi ada dua, yaitu adanya larangan campur tangan, dan ada jaminan kebebasan bagi setiap lingkungan badan hukum kenegaraan untuk menjalankan tugas dan wewenangnya secara bebas. Dalam konsep independensi tetap ada mekanisme pengawasan satu sama lain, dengan bentuk yang lazim adalah *checks and balances*. Dalam hal ini, terdapat saling kendali satu sama lain, sehingga kekuasaan yang satu tidak berlebih-lebihan dalam melaksanakan tugasnya.

Ketentuan mengenai kedudukan Bank Indonesia yang independen sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia merupakan sumber berbagai mekanisme hubungan Bank Indonesia dengan lembaga lainnya yang akan menjamin mekanisme independensi Bank Indonesia. Ketentuan tersebut secara internal melahirkan berbagai wewenang Bank Indonesia baik dalam fungsi pengelolaan maupun pengaturan yang bebas dari campur tangan antara lain Pemerintah.

Beberapa dimensi penting dalam hubungan antara Bank Indonesia dengan lembaga Negara dan lembaga pemerintahan lain, adalah :

- a. Hubungan *checks and balances*, yaitu hubungan yang berkaitan dengan pengendalian dan keseimbangan antara Bank Indonesia dengan lembaga Negara atau lembaga pemerintahan lainnya;

- b. Hubungan fungsional, yaitu tugas yang harus dilaksanakan Bank Indonesia terhadap lembaga Negara atau lembaga pemerintahan lainnya;
- c. Hubungan pertanggungjawaban, yang dapat melaksanakan suatu pertanggungjawaban bukan lembaga (organ) tetapi pejabat dari lembaga tersebut, karena suatu pertanggungjawaban berkaitan dengan kemungkinan penindakan secara politik, hukum, atau administratif. Selanjutnya, pertanggungjawaban berkaitan dengan perbuatan yang dilakukan oleh pejabat bukan jabatannya. Sehingga, yang lebih penting dan konkrit adalah pengaturan kemana atau kepada siapa pejabat Bank Indonesia bertanggung jawab, bukan pengaturan pertanggungjawaban atas kelembagaannya; serta
- d. Hubungan kebijakan. Secara hukum Bank Indonesia sebagai sebuah lembaga yang menyelenggarakan fungsi pelayanan umum dilekati asas kebebasan bertindak dan terdapat pembatasan agar tidak terjadi pelampauan wewenang. Dalam Undang-Undang Bank Indonesia diatur mengenai asas kehati-hatian dalam kerangka asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Hubungan antara Bank Indonesia dengan Pemerintah dapat diwujudkan dalam bentuk misalnya konsultasi atau partisipasi dalam pertemuan antara Bank Indonesia dengan Menteri Keuangan atau pejabat-pejabat Pemerintah dalam Rapat Dewan Gubernur.⁴⁶⁴

Undang-Undang Bank Indonesia mengatur hubungan antara Bank Indonesia dengan Pemerintah. Meskipun Bank Indonesia bebas dari campur tangan Pemerintah, namun Bank Indonesia melakukan fungsi sebagai pemegang kas Pemerintah, dan Bank Indonesia untuk dan atas nama Pemerintah dapat menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan dan menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah terhadap pihak luar negeri.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia.

⁴⁶⁵ Pasal 52 dan Pasal 53 Undang-Undang Bank Indonesia.

Hubungan Bank Indonesia dengan DPR berperan dalam menentukan evaluasi terhadap pertanggungjawaban Bank Indonesia. Kewajiban menyampaikan laporan dari Bank Indonesia kepada DPR merupakan sarana transparansi atas kebijakan moneter dan sekaligus menjadi sarana efektif untuk DPR dalam melaksanakan pengawasan terhadap Bank Indonesia.

Undang-Undang Bank Indonesia mengatur konsep hubungan Bank Indonesia dengan DPR yang bersifat kemitraan, yaitu Bank Indonesia sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan moneter yang memperoleh wewenang berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia, sedangkan DPR adalah lembaga Negara yang berfungsi mengawasi pelaksanaan Undang-Undang, antara lain Undang-Undang Bank Indonesia.

Di beberapa Negara, Bank Sentral dibentuk berdasarkan suatu Undang-Undang yang disusun oleh parlemen. Di Indonesia, Undang-Undang disusun bersama-sama antara DPR dengan Presiden. Bank Indonesia sebagai Bank Sentral di Indonesia dibentuk oleh Undang-Undang yang disusun oleh DPR dan pimpinannya diangkat oleh Presiden.

Krisis moneter Tahun 1997 - 1998 dijadikan pembelajaran mengenai arti pentingnya suatu perangkat hukum yang mampu berfungsi sebagai landasan hukum untuk mengupayakan penyelamatan bank bermasalah dan sebagai perangkat hukum yang mampu meminimalkan kemungkinan terjadinya *rush* (serbuan) terhadap individual bank serta sekaligus berfungsi sebagai jaring pengaman bagi nasabah penyimpan dana apabila suatu bank dicabut izin usahanya.

Hakikat independensi Bank Indonesia adalah : adanya kebebasan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, serta Pemerintah dan/atau pihak lain tidak dapat campur tangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya tersebut.

Larangan bagi Bank Indonesia untuk menerima perintah dari pihak luar dan larangan bagi otoritas politik untuk melakukan campur tangan atau intervensi memberikan perintah kepada Bank Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya. Namun, dalam praktiknya masih terdapat campur tangan terhadap Bank Indonesia baik dari DPR maupun Pemerintah.

Berikut ini diuraikan beberapa kasus yang berkaitan dengan intervensi terhadap Bank Indonesia sebagai Lembaga Pengawas Perbankan yang independen.

1. Kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (selanjutnya disingkat dengan BLBI), Bank Indonesia kemudian menjadi pihak yang paling dipersalahkan karena dianggap telah merugikan negara ratusan triliunan rupiah. BLBI yang sebenarnya pada saat terjadinya krisis moneter kurun waktu Tahun 1997-1998 pada waktu itu bertujuan untuk mendukung pendanaan dalam rangka menjalankan fungsi bank sentral sebagai *lender of last resort* untuk mengatasi kesulitan likuiditas karena lembaga perbankan mengalami penarikan dana besar-besaran dari para nasabahnya (*rush*) serta terhambatnya pengembalian kredit dari debitur disebabkan kondisi sosial ekonomi dan keamanan yang tidak kondusif.

Berawal dari krisis ekonomi yang menerpa negara-negara di Asia Tahun 1997, satu per satu mata uang negara-negara di Asia merosot nilainya. Keberhasilan pembangunan ekonomi di negara-negara Asia tidak berdaya menghadapi spekulasi mata uang dan berujung pada krisis ekonomi. Menyusul jatuhnya mata uang Baht, Thailand, nilai rupiah ikut merosot. Untuk mengatasi pelemahan rupiah, Bank Indonesia kemudian memperluas rentang intervensi kurs jual dan kurs beli rupiah, dari Rp. 192 (8%), menjadi Rp. 304 (12%). Guna

mengurangi tekanan terhadap rupiah, Bank Indonesia mulai melakukan pengetatan likuiditas dengan menaikkan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dari 6% menjadi 14% .⁴⁶⁶

Kebijakan uang ketat ini mengakibatkan melonjaknya tingkat suku bunga inter-bank. Tingkat suku bunga yang awalnya hanya berkisar 16%-17% melonjak hingga 100%. Bahkan pada Tanggal 22 Agustus 1997, suku bunga inter-bank melonjak hingga 300% yang membuat bank mengalami kelangkaan likuiditas. Kesulitan likuiditas yang dialami perbankan memaksa bank untuk meningkatkan suku bunga deposito untuk menghimpun dana masyarakat. Tetapi melonjaknya suku bunga deposito secara otomatis juga meningkatkan suku bunga pinjaman. Akibatnya, kredit bermasalah atau *nonperforming loan (NPL)* semakin naik karena banyak kreditor tidak sanggup membayar bunga yang tinggi.

Kebijakan uang ketat juga mengakibatkan banyak bank melanggar ketentuan Giro Wajib Minimum (GWM) di Bank Indonesia. GWM merupakan dana cadangan wajib bank di Bank Indonesia. BI menetapkan jumlah minimum GWM yang harus dipenuhi oleh bank-bank di Indonesia untuk mengikuti kliring. Tanggal 16 April 1997 Bank Indonesia telah memberlakukan peraturan yang mengharuskan bank mempunyai GWM 5% (meningkat dari sebelumnya 3%). Kelangkaan likuiditas juga mengakibatkan banyak bank kalah kliring atau rekening gironya di Bank Indonesia bersaldo debet.⁴⁶⁷

Informasi mengenai kalah kliring memicu keresahan di masyarakat yang akhirnya mendorong masyarakat untuk menarik uang mereka di bank secara serentak Terjadinya *rush* besar-besaran). Meluasnya keresahan yang berujung pada penarikan simpanan besar-besaran atau *rush* tersebut, juga turut dipicu oleh tindakan pemerintah melikuidasi 16 bank nasional. Padahal tujuan pencabutan izin usaha 16 bank tersebut dimaksudkan untuk melakukan penataan perbankan nasional.

⁴⁶⁶ Penyelesaian Hukum Kasus BLBI Indonesia Corruption Watch (www.antikorupsi.org)

⁴⁶⁷ *Ibid.*

Berdasarkan aspek yuridis, Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang diberikan oleh Bank Indonesia didasarkan pada dasar hukum fungsinya sebagai *lender of the last resort (LoLR)*, yang mengatur mengenai pemberian kredit likuiditas darurat bagi bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas.⁴⁶⁸

Secara teoritis dipahami bahwa *lender of the last resort (LoLR)* adalah penyediaan likuiditas oleh Bank Sentral pada lembaga keuangan atau kepada pasar karena terjadinya *shock* yang tiba-tiba dan mengakibatkan peningkatan permintaan likuiditas secara abnormal yang tidak dapat dipenuhi oleh sumber-sumber lainnya.⁴⁶⁹ Tindakan *lender of the last resort (LoLR)* oleh bank sentral tersebut dapat menghindarkan kepanikan yang terjadi di pasar keuangan, dan menurut pendapat beberapa ahli, bahwa bank sentral dapat mendorong pemulihan krisis keuangan dengan cara menyediakan pinjaman sebagai peminjam sumber yang terakhir.⁴⁷⁰

Hambatan dalam memperoleh pengembalian kewajiban yang berasal dari BLBI dan pemenuhan penyelesaian kredit yang melanggar Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) mendorong Badan Penyehatan Perbankan Nasional (selanjutnya disingkat dengan BPPN)⁴⁷¹ untuk mengupayakannya di luar Pengadilan (*out of court settlement*).⁴⁷²

⁴⁶⁸ Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral menyebutkan bahwa : Bank (BI) dapat pula memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank umum untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat. Pasal 37 ayat (2) huruf (b) UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan juga menyebutkan bahwa dalam hal suatu bank mengalami kesulitan likuiditas yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁴⁶⁹ Kusumaningututi SS, *Op.cit*, hlm. 95

⁴⁷⁰ Frederick Mishkin, *Financial Policies and The Prevention of Financial Crisis in Emerging Market Countries*, NBER Working Paper No. 8087, Tahun 2001.

⁴⁷¹ BPPN merupakan lembaga penyelesaian krisis perbankan di Indonesia dalam struktur yang khusus didirikan oleh Pemerintah yang didirikan atas dasar Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1998. Di dalam BPPN sendiri terdapat beberapa bentuk Komite seperti Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) yang dibentuk atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 dan Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan (DPEK) yang dibentuk atas dasar Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1998.

⁴⁷² Kusumaningututi SS, *Op.cit*, hlm. 181.

Kewajiban bank-bank tersebut semula merupakan tagihan Bank Indonesia, kemudian dialihkan oleh Bank Indonesia kepada pemerintah bersamaan dengan penerbitan obligasi pemerintah. Oleh karena itu, tagihan terhadap bank-bank tersebut menjadi tagihan pemerintah dan selanjutnya BPPN atas nama pemerintah mengubah tagihan tersebut menjadi tagihan BPPN kepada pemegang saham pengendali bank yang bermasalah (untuk selanjutnya disingkat dengan PSP bank). Bentuk penyelesaian di luar pengadilan yang dipilih adalah melakukan perjanjian yang disebut dengan *Master of Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)*, *Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNIA)* dan Akta Pengakuan Utang (APU).⁴⁷³

Permasalahan yang kemudian muncul adalah ketika diketahui terjadi penyalahgunaan dana yang semula dimaksudkan untuk dibayarkan pada nasabah beralih pada penggunaan dana tersebut untuk kepentingan pemilik bank-bank penerima dana BLBI, dan kemudian berlanjut pada pengembalian dana yang berbentuk pinjaman pada bank-bank tersebut tidak selesai baik karena tidak sesuai asset yang dijamin maupun kaburnya pemilik bank-bank penerima dana BLBI tersebut.

Pemerintah dalam rangka penyelesaian BLBI kemudian menerbitkan Instruksi Presiden No.8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan memberikan kepastian hukum,⁴⁷⁴

⁴⁷³ Kusumaningututi SS, *Op.cit*, hlm. 182.

⁴⁷⁴ Inpres No.8 Tahun 2002 merupakan Instruksi Presiden kepada Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia untuk mengambil langkah-langkah penyelesaian sebagai berikut:

1. Kepada debitur yang telah menyelesaikan kewajiban pemegang saham, baik yang berbentuk *MSAA*, *MRNIA*, dan/atau APU, diberi bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan dalam rangka jaminan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam perjanjian-perjanjian tersebut.
2. Kepada debitur yang sedang melakukan penyelesaian sesuai dengan perjanjian penyelesaian kewajiban pemegang saham, baik yang berbentuk *MSAA*, *MRNIA*, dan/atau APU, diberi kesempatan untuk terus dan secepatnya menyelesaikan kewajiban-kewajibannya dalam tenggang waktu yang ditetapkan oleh Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKS).
3. Kepada debitur yang tidak menyelesaikan atau tidak bersedia menyelesaikan kewajibannya kepada BPPN baik dalam rangka *MSAA*, *MRNIA*, dan/atau APU sampai dengan berakhirnya batas waktu yang telah ditetapkan oleh KKS, diambil tindakan hukum yang tegas dan konkrit.
4. Dalam hal pemberian kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam angka 1 menyangkut pembebasan debitur dari aspek pidana yang terkait langsung dengan program Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham

yang merupakan upaya hukum dari Pemerintah dengan cara menerapkan pola penyelesaian BLBI secara non litigasi, yaitu membuka kemungkinan bagi penerima BLBI yang beritikad baik dengan menandatangani “Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham”⁴⁷⁵ yang memuat penyelesaian kewajiban hutangnya kepada Negara, selanjutnya kepada yang bersangkutan diberikan kontra prestasi berupa pemberian jaminan kepastian hukum dari Negara, dengan klausula *Release and Discharge* (pembebasan dan pengosongan) yang merupakan bentuk penghapusan penuntutan aspek pidananya. Konsekuensi yuridis dari pilihan ini adalah dijadikannya pemenuhan kewajiban keperdataan sebagaimana diperjanjikan sebagai dasar penghapusan penuntutan pidana terhadap Pemegang Saham Pengendali.⁴⁷⁶

Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian

(PKPS) yang masih dalam tahap penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan oleh instansi penegak hukum, maka sekaligus juga dilakukan dengan proses penghentian penanganan aspek pidananya, yang pelaksanaannya tetap dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁴⁷⁵ Beragam bentuk Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham, yaitu:

- a. *MSAA (Master Settlement and Acquisition Agreement)*, merupakan suatu perjanjian penyelesaian kewajiban antara pemegang saham pengendali (PSP) bank dengan BPPN, dengan cara penyerahan asset, yang berlaku bagi PSP bank yang masih memiliki harta yang cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada Pemerintah menyerahkan assetnya dengan cara akuisisi asset oleh BPPN atau melalui pihak yang ditunjuknya.
- b. *MRNIA (Master Refinancing and Note Issuance Agreement)* atau disebut *MRA (Master Recognition Arrangement)*, merupakan suatu perjanjian penyelesaian kewajiban antara pemegang saham pengendali (PSP) bank dengan BPPN, dengan cara penyerahan asset, yang berlaku bagi PSP bank yang assetnya tidak mencukupi untuk membayar kewajibannya kepada Pemerintah, dan karena sebagian utangnya telah dibayar tunai, maka untuk pelunasan sisa utangnya, PSP bank menyerahkan daftar asset yang dimasukkan dalam jaminan pribadi (*personal guarantee*) untuk melunasi utangnya sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan.
- c. APU (Akta Pengakuan Utang) adalah akta yang menyatakan bahwa PSP tetap bertanggung jawab apabila pejualan asset yang diagunkan tidak mencukupi untuk melunasi utang BLBInya.

⁴⁷⁶ Pasal 1 angka 3 Peraturan Bank Indonesia No.8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, yang menyatakan:

“ Pemegang Saham Pengendali adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang:

- a. memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara;
- b. memiliki saham Bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung.”

Kewajiban Pemegang Saham (*release and discharge*). Inpres Nomor 8 Tahun 2002 tersebut menginstruksikan kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK), Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Menteri-menteri anggota KKSK, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Ketua BPPN untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan bagi penyelesaian kewajiban pemegang saham dalam rangka menyelesaikan seluruh kewajibannya pada BPPN berdasarkan perjanjian *MSAA*, *MRNIA*, dan *APU*.⁴⁷⁷

Inpres Nomor 8 Tahun 2002 menegaskan bahwa bagi debitur yang telah menyelesaikan kewajiban Pemegang Saham, diberikan bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan dalam rangka jaminan kepastian hukum atau lebih dikenal dengan ‘surat keterangan lunas’. Para debitur yang nyata-nyata melanggar hukum, seperti melanggar Batas Minimum Pemberian Kredit (BMPK) tidak akan dituntut secara hukum jika mengembalikan sejumlah dana kepada Pemerintah. *Release and Discharge* termuat dalam perjanjian antara BPPN dengan debitur penerima dana BLBI.

Ketentuan Inpres tersebut menyebutkan bahwa Pinjaman dana talangan Bank Indonesia merupakan suatu bentuk kebijakan yang wajar dimana Bank Indonesia selaku *the last lender resort*, termasuk dalam bidang perbankan. Namun demikian dalam pelaksanaannya meluas bukan hanya masalah keperdataan mengenai pemberian pinjaman perbankan, melainkan juga terdapat penyalahgunaan sehingga terdapat indikasi kerugian Negara dengan adanya perbuatan menguntungkan sekelompok orang sehingga dapat dikategorikan sebagai sebuah tindak pidana korupsi.⁴⁷⁸

⁴⁷⁷ Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tentang *Release and Discharge* merupakan kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan kasus pinjaman dana BLBI berupa pengembalian uang Negara secara keperdataan diluar pengadilan.

⁴⁷⁸ BI telah menyalurkan BLBI sebesar Rp.144,53 triliun (posisi 29 Januari 1999). Penggunaan dana BLBI oleh bank penerima pada prinsipnya hanya boleh dipergunakan untuk membayar nasabah. Dari total penerimaan dana BLBI pada 48 bank, senilai Rp.144,53 triliun, telah ditemukan berbagai pelanggaran.

Kebijakan Presiden dalam penyelesaian kasus BLBI pada saat itu dengan mengeluarkan Inpres No. 8 Tahun 2002 tentang *release and discharge* dapat diartikan sebagai bentuk intervensi Presiden terhadap proses hukum yang sedang berjalan. Oleh karena itu sebagai akibat penyaluran BLBI sehingga menjadi bermasalah, dapat diketahui bahwa peran Bank Indonesia terhadap penyimpangan penggunaan BLBI oleh bank penerima, antara lain : Bank Indonesia tidak melaksanakan fungsi pengawasan perbankan, Bank Indonesia tidak menerapkan sanksi secara tegas dan konsekuen terhadap setiap pelanggaran yang terjadi serta Bank Indonesia mengabaikan atau bahkan lalai dalam mengambil langkah-langkah pengamanan yang diperlukan terhadap bank-bank yang pada laporan berkala telah menunjukkan adanya pelanggaran yang cukup kuat.

Penyimpangan-penyimpangan BLBI baik dari penyaluran dan penggunaannya oleh bank-bank penerima tidak lepas dari kelalaian Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pengawas kegiatan perbankan di Indonesia. Hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap posisi Bank Indonesia per Tanggal 17 Mei 1999 yang dinyatakan tanpa opini (*disclaimer*), karena antara Bank Indonesia dan BPK tidak menemukan kata sepakat perihal prosedur penyaluran BLBI, karena Bank Indonesia berpendapat bahwa penyaluran BLBI merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan agar perbankan nasional tidak mengalami *kolaps*. Sebagai akibat macetnya pengembalian BLBI tersebut kemudian menempatkan beberapa pejabat Bank Indonesia yang notabene hanya sebagai pihak pelaksana, menjadi korban kebijakan BLBI dan pada akhirnya dinyatakan terlibat dalam penyimpangan dan penyaluran BLBI tersebut.⁴⁷⁹

Penyimpangan-penyimpangan yang ditemukan mencapai nilai Rp.84,84 triliun atau 59,7% dari keseluruhan dana BLBI (per 29 Januari 1999). Penyimpangan terbesar dilakukan oleh 5 bank, yang mencapai 74% dari total penyimpangan 48 bank penerima BLBI. (www.antikorupsi.org)

⁴⁷⁹ www.antikorupsi.org

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia yang direalisasikan berupa kebijakan saldo negatif sebenarnya bukanlah merupakan perbuatan melawan hukum, sehingga tidak dapat digolongkan sebagai perbuatan yang merugikan keuangan Negara. Hal tersebut sesuai dengan keputusan politik dari DPR pada Tanggal 3 Juli 2003 mengenai penyelesaian aspek keuangan BLBI, yaitu antara lain berdasarkan audit BPK dinyatakan bahwa kebijakan BLBI adalah kebijakan Pemerintah yang dirumuskan Pemerintah bersama Bank Indonesia dalam masa krisis dan selanjutnya dilaksanakan oleh Bank Indonesia dalam rangka upaya menyelamatkan sistem moneter dan perbankan serta perekonomian secara keseluruhan. Adapun Penyelesaian BLBI mengacu pada hasil audit BPK sebesar Rp.144,5 triliun, sedangkan sebesar Rp.14,5 triliun menunggu hasil audit BPK lebih lanjut.

Upaya hukum penyelesaian utang kepada Negara (BLBI) dengan cara non litigasi yang dilakukan Pemerintah dengan menggunakan “Perjanjian”, menunjukkan bahwa Pemerintah telah mengakui bahwa tagihan BLBI adalah milik Negara, dengan cara menerbitkan Surat Utang Negara kepada Bank Indonesia, sehingga terjadi *cessie* atau pengalihan hak penagihan, oleh karenanya dalam Neraca Bank Indonesia, BLBI telah lunas, dan sebagai konsekuensi yuridisnya adalah hak tagih BLBI beralih kepada Pemerintah. Selanjutnya, Pemerintah melakukan perjanjian pembaharuan utang (*novasi*)⁴⁸⁰ dengan Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank dalam bentuk *MSAA* dan/atau *MRNIA*.

Berdasarkan konsepsi hukum keperdataan, khususnya berkaitan dengan syarat sahnya perjanjian⁴⁸¹ yaitu sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat

⁴⁸⁰ Pasal 1413 ayat (2) dan Pasal 1381 KUHPerduta yang menyatakan bahwa utang lama akan hapus apabila seseorang ditunjuk untuk menggantikan debitur lama.

⁴⁸¹ Pasal 1320 KUHPerduta yang menyatakan bahwa untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. (R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta, 2002)

suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal, maka klausula *Release and Discharge* dalam *MSAA* dan/atau *MRNIA* sah untuk dimasukkan dalam akta perjanjian, karena salah satu pihak yang terikat dalam perjanjian itu adalah Pemerintah.

Prinsip Hukum Perdata dapat menerima konsep pembagian risiko. Dalam hal PSP bank telah melakukan pembayaran tunai dan menyerahkan asset yang telah dinilai oleh konsultan independen,⁴⁸² maka risiko penurunan nilai asset tidak dapat dibebankan secara sepihak kepada PSP bank. Cara penyelesaian hukum ini didasarkan pada pertimbangan ekonomis dalam rangka mengoptimalkan pengembalian uang Negara melalui penjualan asset Negara yang dikuasai Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

2. Penanganan Kasus Bank Century

Berkaitan dengan permasalahan Bank Century, dalam praktik, DPR membentuk Panitia Khusus DPR tentang pengusutan kasus Bank Century, dan meminta kehadiran pimpinan Bank Indonesia untuk memberikan keterangan dan penjelasan dalam rangka pengusutan kasus Bank Century dengan tujuan agar dapat mengungkapkan secara jelas dan obyektif segala hal terkait dengan kasus Bank Century. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan, apakah hal tersebut merupakan suatu bentuk campur tangan terhadap independensi Bank Indonesia, khususnya terhadap penyelesaian Bank Century yang telah dinyatakan sebagai Bank gagal yang berdampak sistemik oleh Bank Indonesia dalam fungsinya sebagai Lembaga Pengawas Perbankan yang independen.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, di bawah ini diuraikan terlebih dahulu kondisi makro global pada pertengahan Tahun 2008. Pada tahun tersebut, dunia dilanda badai krisis

⁴⁸² Soehandjono, *Bank Indonesia Dalam Kasus BLBI*, Jakarta, 2002, hlm.171.

berat, utamanya disebabkan oleh penutupan *Lehman Brothers* pada pertengahan September 2008, yang menimbulkan kekacauan dan kepanikan di keuangan global. Di berbagai Negara aliran dana dan kredit terhenti, transaksi dan kegiatan ekonomi sehari-hari terganggu.

Banyak Negara berkembang, termasuk Indonesia mengalami aliran dana keluar secara besar-besaran, *capital outflow*. Indonesia mengalami *capital outflow* lebih parah, karena hampir semua Negara di kawasan Negara berkembang memberlakukan *blanket guarantee*, sedangkan Indonesia tidak.

Indonesia mengalami *capital outflow* (aliran dana ke luar) cepat terjadi, sehingga kurs rupiah terhadap *USD* melonjak, dan pada Tanggal 24 November 2008 mencapai harga Rp.12.700,-/*USD*. Cadangan devisa Bank Indonesia merosot dengan cepat, karena Bank Indonesia harus memenuhi paling tidak sebagian dari kebutuhan *USD* di pasar yang terus meningkat.

Dalam bulan Agustus sampai dengan Desember 2008, cadangan devisa Bank Indonesia terkuras sangat besar untuk menahan agar kurs tidak lepas kendali. Pada puncaknya cadangan devisa menurun sebesar *USD* 6.5 milyar dari *USD* 57.1 milyar (September 2008) menjadi *USD* 50.6 milyar (Oktober 2008).⁴⁸³

Akibat dari *capital outflow* tersebut, likuiditas di dalam negeri semakin kering dan bank-bank mengalami kesulitan mengelola arus dananya. Pada bulan Oktober 2008, bank-bank BUMN besar meminta injeksi likuiditas Rp.15 triliun dari Pemerintah untuk menutup kerugian mereka. Dalam kondisi seperti ini, bank yang paling menderita adalah bank-bank menengah dan kecil, dana pihak ketiganya (DPK) terus menurun sejak September 2008 berpindah ke luar atau ke bank-bank besar atau sebagian nasabahnya menarik simpanannya dan menyimpan dalam *safe deposit box* karena takut banknya ditutup. Kesulitan likuiditas

⁴⁸³ Bank Indonesia, Pengantar Keterangan Boediono Sebagai Bagian Tak Terpisahkan dari Jawaban pada Rapat Pansus Bank Century, 22 Desember 2009, hlm.4.

bank-bank menengah dan kecil ini makin parah karena salah satu sumber pendanaan yang biasanya sangat diandalkan oleh mereka, yaitu dana antar bank atau pasar uang antar bank (PUAB) berhenti mengalir atau macet.

Bersamaan dengan itu semua, terjadi tanda-tanda penurunan kualitas asset bank yang muaranya pada penurunan modalnya. Surat-surat berharga (SSB) yang banyak dipegang oleh bank-bank termasuk SUN merosot tajam nilainya, sehingga menimbulkan kerugian dan menurunkan rasio kecukupan modal bank.

Kondisi tersebut di atas ditambah dengan adanya berbagai rumor luar biasa (berita negatif) yang beredar di pasar keuangan bahwa bank-bank tertentu mengalami kesulitan. Bank-bank yang mengalami kesulitan semakin bertambah. Kepercayaan nasabah goyang. Kondisi seperti ini dengan pemicu sekecil apapun akan mengakibatkan krisis meledak.

Kondisi perbankan saat itu, memerlukan penanganan khusus, karena terdapat empat alasan, yaitu (1) *capital outflow*, (2) likuiditas kering, (3) PUAB macet, dan (4) rumor yang terus bergulir. Kondisi seperti ini sama dengan keadaan pada Tahun 1997 saat terjadinya krisis moneter, dimana Bank Indonesia menutup 16 bank yang sebetulnya merupakan bank kecil dan hanya mewakili 2,35% dari total asset perbankan nasional.⁴⁸⁴ Namun, kondisi saat itu menyebabkan dampak berantai, seluruh sektor keuangan dan perbankan Indonesia runtuh. Biaya pemulihan perekonomian Indonesia atas krisis moneter tersebut sangat mahal.

Selanjutnya, dalam rangka mengatasi krisis tersebut, Pemerintah menerbitkan tiga Perpu yang memberikan landasan hukum dalam melaksanakan penanggulangan krisis global. Saat ini dua Perpu telah disahkan menjadi Undang-Undang, sementara satu perpu ditolak. Dalam keadaan seperti ini, independensi Bank Indonesia diuji. Bahwa sesuai dengan Pasal 11 ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia, Bank Indonesia diberikan wewenang secara

⁴⁸⁴ *Ibid*, hlm.6.

“diskresi” untuk mengambil kebijakan pemberian FPD yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah. Kebijakan yang diambil Bank Indonesia pada saat krisis global adalah menjaga stabilitas sistem keuangan, kepercayaan pasar, dan menghindari adanya penutupan bank. Bank sekecil apapun apabila ditutup akan menjadi pemicu runtuhnya kepercayaan nasabah kepada bank.

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Perbankan, apabila Bank mengalami masalah, harus diupayakan tanggung jawab pemilik atau injeksi modal dari investor, namun hal tersebut memakan waktu lama, dan apabila tidak berhasil dalam situasi terdapat risiko sistemik, Bank bermasalah tersebut kemudian dapat diambil alih oleh Negara.

Selama krisis global berlangsung untuk merespon krisis, Bank Indonesia telah mengambil berbagai langkah kebijakan di bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran. Selama kurun waktu September sampai dengan Desember 2008, penerbitan Perpu No.2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang menjadi payung hukum perubahan ketentuan FPJP, pemberlakuan *crisis management protocol*, penyesuaian ketentuan giro wajib minimum (GWM) hingga dua kali hanya dalam selang waktu 11 hari, perubahan persyaratan berbagai fasilitas likuiditas, termasuk operasi pasar terbuka (OPT) dan transaksi *swap*, serta perubahan beberapa peraturan lainnya. Sementara itu, pada saat bersamaan, Bank Indonesia memasok likuiditas *USD* dari dana cadangannya dalam jumlah besar.

Semua langkah tersebut di atas, merupakan satu kesatuan dalam upaya untuk merespon dengan cepat perkembangan krisis global yang bergerak dengan cepat.

Mencuatnya perdebatan mengenai independensi Bank Indonesia, menunjukkan bahwa faktor politis merupakan sumber timbulnya kontroversi mengenai independensi Bank Indonesia. Berdasarkan perspektif pada faktor-faktor eksternal yang mengganggu, masih ada

persepsi yang keliru dari beberapa orang diantara orang-orang politik tentang independensi Bank Indonesia. Sepertinya Bank Indonesia harus dikuasai secara politik dengan dipimpin oleh orang-orang politik. Padahal hal tersebut merupakan pandangan yang keliru. Karena dengan adanya independensi Bank Indonesia, Bank Indonesia akan lebih mampu menjaga kestabilan moneter yang lebih baik, sementara keadaan moneter yang baik itu merupakan keuntungan dan prestasi bagi Pemerintah.

Makna terhadap permasalahan independensi Bank Indonesia tersebut di atas, adalah pencerminan bebasnya Bank Indonesia dari serangan intervensi. Karena memang sudah jelas, apa yang telah terjadi merupakan kegiatan intervensi terhadap Bank Indonesia. Namun, sangat disayangkan dalam Undang-Undang Bank Indonesia tidak terdapat penjelasan apabila terjadi intervensi, pihak manakah yang berwenang untuk melakukan tindakan hukum.

Selanjutnya, dapat dijelaskan pula intervensi terhadap Bank Indonesia yang independen khususnya terhadap ketentuan yang terkait dengan Pasal 11 ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia, Bank Indonesia diberikan wewenang secara diskresi untuk mengambil kebijakan pemberian FPD yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah. Kebijakan yang diambil Bank Indonesia pada saat krisis global adalah menjaga stabilitas sistem keuangan, kepercayaan pasar, dan menghindari adanya penutupan bank. Bank sekecil apapun apabila ditutup akan menjadi pemicu runtuhnya kepercayaan nasabah kepada bank.

Di samping itu berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Perbankan, apabila bank mengalami masalah, harus diupayakan tanggung jawab pemilik atau injeksi modal dari investor, namun hal tersebut memakan waktu lama, dan apabila tidak berhasil dalam situasi terdapat risiko sistemik, bank dapat diambil alih oleh Negara.

Bank Century merupakan Bank yang diselamatkan (*bail out*) oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Sejak Tanggal 21 November 2008, PT. Bank Century Tbk diambil alih oleh LPS (yang pada saat ini berganti nama menjadi Bank Mutiara), untuk selanjutnya tetap beroperasi sebagai Bank Devisa penuh yang melayani berbagai kebutuhan jasa perbankan bagi para nasabahnya.

Pengambilalihan Bank Century oleh LPS dimaksudkan untuk lebih meningkatkan keamanan dan kualitas pelayanan bagi para nasabah. LPS selanjutnya menunjuk tim manajemen baru yang terdiri dari para profesional telah untuk mengelola dan meningkatkan kinerja Bank Century.

Akuisisi Bank Century oleh investor memakan waktu, sehingga untuk memberi rasa aman dan kepastian segera bagi para nasabah Bank Century, atas dasar keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK), maka LPS mengambil alih Bank Century.

Secara khusus kronologis yang ada terhadap upaya penyelamatan Bank Century yang dinyatakan sebagai Bank Gagal adalah : Pada akhir Oktober 2008, Bank Century dilaporkan mengalami masalah likuiditas yang serius. Dewan Gubernur Bank Indonesia pada Tanggal 5 November 2008 memutuskan untuk menempatkan Bank Century dalam status pengawasan khusus (*SSU: Special Surveillance Unit*). Sementara itu, sebagai alternatif penyelesaian permasalahan Bank Century, Bank Indonesia terus mengupayakan secara intensif pencarian investor baru.

Namun, kondisi semakin memburuk dengan cepat. Dalam kondisi yang tidak menentu tersebut, apabila dilakukah penutupan bank atau ada bank yang ditutup, maka akan memicu kepanikan lebih lanjut, terutama hilangnya kepercayaan masyarakat sebagaimana pernah terjadi pada krisis moneter Tahun 1997 – 1998. Dalam kondisi yang memburuk dan kondisi sistem keuangan yang sangat rawan, Bank Indonesia memutuskan bahwa bank

apapun tidak akan ditutup, karena ditengarai dapat memicu kerusakan sistem keuangan yang lebih dahsyat.

Pada Tanggal 13 November 2008, Bank Indonesia tidak mengizinkan Bank Century untuk mengikuti kliring. Selanjutnya, Tanggal 14 November 2008, Bank Indonesia memberikan bantuan fasilitas pembiayaan jangka pendek (FPJP) kepada Bank Century. Dalam kenyataannya, bantuan FPJP tersebut tidak mampu memperbaiki kondisi Bank Century. Sehingga, pada akhirnya, Tanggal 20 November 2008, Dewan Gubernur Bank Indonesia memutuskan Bank Century sebagai Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik dan menyampaikannya kepada KSSK sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁴⁸⁵

Selanjutnya, pada Tanggal 21 November 2008, Rapat Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) menetapkan Bank Century sebagai Bank Gagal berdampak sistemik⁴⁸⁶ dan menyerahkan Bank Gagal dimaksud kepada LPS sesuai dengan Undang-Undang No.24 Tahun 2004. Kemudian, pada tanggal yang sama yaitu Tanggal 21 November 2008, dilanjutkan dengan rapat Komite Koordinasi (KK) yang menetapkan penyerahan penanganan Bank Century kepada LPS. Pada tanggal yang sama pula yaitu Tanggal 21 November 2008, Dewan Komisioner LPS memutuskan untuk melaksanakan keputusan KSSK dan KK dengan penyertaan modal sementara (PMS) dan mengganti pengurus lama.⁴⁸⁷

Dana PMS merupakan dana milik LPS yang berasal dari iuran premi bank-bank yang menjadi peserta program penjaminan, sesuai dengan Undang-Undang No.24 Tahun 004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004

⁴⁸⁵ Pasal 11 ayat (1) Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

⁴⁸⁶ Pasal 11 ayat (5) Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

⁴⁸⁷ Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 22 ayat (1) huruf b, Pasal 40 Undang-Undang LPS.

tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang LPS), di luar penjaminan simpanan, dana ini hanya dapat digunakan untuk penyelamatan bank.

Independensi Bank Indonesia sebagaimana dalam kasus Bank Century diuji, karena Bank Indonesia sebagai anggota KSSK dan KK telah ikut serta memutuskan kebijakan publik yang telah sesuai dengan hukum positif pada saat itu, yaitu Pasal 11 ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia dan Undang-Undang LPS serta Perpu tentang KSSK.

Penanganan kasus Bank Century menyangkut beberapa pasal, yaitu Pasal 11 ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia bahwa jika bank mengalami kesulitan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membebani sistem keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaadarurat (FPD) yang selanjutnya menjadi beban Pemerintah. Namun, dalam kasus Bank Century tidak dilakukan pemberian FPD, namun dilakukan *bail out* (penyelamatan) dengan PMS oleh LPS sesuai dengan Pasal 11 ayat (5) Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan dan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 22 ayat (1) huruf b, serta Pasal 40 Undang-Undang LPS.

Sesuai dengan Pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Bank Indonesia bahwa ketentuan dan tata cara tentang pengambilan keputusan mengenai kesulitan bank yang berdampak sistemik diatur dengan Undang-Undang, dan selama belum ditetapkan, maka pengaturannya dituangkan dalam Nota Kesepakatan atau *MoU* antara Pemerintah dan Bank Indonesia. *MoU* Bank Indonesia dan Pemerintah ditandatangani pada Tanggal 17 Maret 2004.

Dalam pelaksanaannya, Gubernur Bank Indonesia, Menteri Keuangan, dan Ketua Dewan Komisioner LPS menetapkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang pembentukan Forum Stabilitas Sistem Keuangan pada Tanggal 30 Desember 2005 sebagaimana telah diubah dengan SKB Tanggal 29 Juni 2007.

Terakhir diterbitkan Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring pengaman Sistem Keuangan pada Tanggal 15 Oktober 2008. Perpu tersebut sangat diperlukan, karena selama ini Pemerintah belum mempunyai peraturan terkait dengan bank yang akan berdampak pada parahnya kondisi sistemik.

Kasus Bank Century mencuat karena adanya temuan BPK terkait dengan beberapa hal, yaitu pemberian FPJP, analisis dampak sistemik, dan penghitungan biaya penyelamatan Bank Century tidak didasarkan pada data Bank Century yang sesungguhnya. Selanjutnya, di bawah ini dapat dijelaskan beberapa tahapan upaya penyelamatan Bank Century.

a. Pemberian Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek Kepada Bank Century

Dalam laporan temuan audit investigasi BPK terkait dengan FPJP pada intinya terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi pertimbangan kesimpulan BPK, yaitu:

1. Pemberian FPJP kepada Bank Century dilakukan dengan cara mengubah ketentuan;
2. Nilai *CAR* Bank Century pada saat persetujuan pemberian FPJP oleh Bank Indonesia Tanggal 14 November adalah negatif;
3. Nilai agunan FPJP berada di bawah 150% dari plafon kredit.

1) Pelaksanaan Pemberian Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek kepada Bank Century

Pemberian FPJP pada Bank Century merupakan pelaksanaan dari amanat Perpu No.2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang pada dasarnya mempermudah akses perbankan dalam mendapatkan likuiditas dalam periode krisis. Oleh karena itu, persyaratan yang diberlakukan dalam

peraturan FPJP periode krisis diperlonggar agar maksud dan tujuan Perpu dalam mencegah dan mengatasi ketidakstabilan sistem keuangan dapat tercapai.

Keterkaitan FPJP sebagai bagian dari kebijakan yang diambil oleh Bank Indonesia merupakan respon kondisi makro yang sudah mengkhawatirkan, sehingga kebijakan tersebut ditujukan untuk melakukan penyelamatan sistem keuangan, tidak untuk kepentingan individual lembaga keuangan, baik bank maupun non bank. Berdasarkan fakta yang ada pada saat itu, menunjukkan data permodalan bank (posisi Tanggal 30 September 2008) terdapat beberapa bank yang memiliki *CAR* di bawah 8% dan beberapa bank berada diambang batas minimum.⁴⁸⁸

2) Nilai *Capital Adequacy Ratio* Bank Century Pada Saat Persetujuan Pemberian Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek oleh Bank Indonesia Tanggal 14 November 2008

Bank Indonesia, dalam perhitungan *CAR*, menggunakan sumber data neraca per kantor bank (kantor cabang) yang disampaikan oleh bank secara *on line* melalui sistem Laporan Bank Umum (LBU) setiap awal bulan untuk periode bulan sebelumnya. Berdasarkan sistem tersebut, neraca per kantor bank dikirim ke Bank Indonesia. Jangka waktu yang diberikan kepada bank untuk mengirim laporan dari masing-masing kantor cabangnya sampai selesai koreksi oleh bank adalah sampai dengan Tanggal 20 bulan yang bersangkutan.

Selanjutnya, seluruh laporan dari seluruh kantor cabang dari 123 bank dikompilasi dan diproses dalam sistem secara bersamaan. Proses tersebut memakan waktu dua hari. Hasil pemrosesan lebih lanjut dimasukkan dalam Sistem Pengawasan Perbankan (Simwas), dan

⁴⁸⁸ Laporan Tahunan Bank Indonesia 2009.

pengawas bank baru dapat menarik data neraca melalui Simwas pada Tanggal 25. Dengan demikian, *CAR* posisi bulan Oktober 2008 baru dapat diperoleh pengawas bank pada Tanggal 25 November 2008.

Sementara itu, mengingat Bank Century mengalami permasalahan likuiditas yang parah, maka Bank Indonesia mengupayakan untuk memperoleh neraca posisi Tanggal 31 Oktober 2008 guna menghitung *CAR* posisi tersebut. Untuk itu, pada Tanggal 11 November 2008 pengawas bank yang ditempatkan di Bank Century telah mendesak Bank Century agar menyampaikan neraca dan perhitungan *CAR* posisi Tanggal 31 Oktober 2008, namun ternyata Bank Century tidak mampu memenuhinya. Bank Century baru dapat menyediakan neraca posisi Tanggal 31 Oktober 2008 pada Tanggal 19 November 2008 sore hari. Selanjutnya, pada Tanggal 20 November 2008, Bank Indonesia melakukan perhitungan *CAR* yang ternyata *CAR* Bank Century posisi Tanggal 31 Oktober 2008 sebesar negatif 3,53%. Dengan demikian, pada saat pemberian FPJP Tanggal 14 November 2008, data *CAR* yang ada hanyalah posisi September 2008, yaitu positif 2,35%.

3) Nilai Agunan Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek berada di bawah 150% dari Plafon Kredit

Sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) huruf d Peraturan Bank Indonesia (PBI) No.10/26/PBI/2008 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Bagi Bank Umum sebagaimana telah diubah dengan PBI No.10/30/PBI/2008 (PBI FPJP), bahwa nilai agunan FPJP paling kurang sebesar 150% dari plafon FPJP adalah mengacu pada agunan FPJP berupa asset kredit dan tidak mengacu untuk seluruh jenis agunan.

Sesuai dengan PBI FPJP tersebut, agunan FPJP adalah berupa surat berharga, baik yang diterbitkan oleh Pemerintah (SBI atau SUN) maupun yang diterbitkan oleh badan

hukum lain (obligasi korporasi), dan asset kredit yaitu piutang atau hak tagih yang dimiliki oleh bank kepada debitur.⁴⁸⁹ Adapun persyaratan asset kredit sebagai agunan FPJP adalah :

- a. Kolektibilitas lancar selama minimal tiga bulan terakhir;
- b. Bukan merupakan kredit konsumsi kecuali kredit pemilikan rumah (KPR);
- c. Bukan merupakan kredit pada pihak terkait bank;
- d. Asset kredit memiliki agunan;
- e. Baki debit (*outstanding*) kredit tidak melebihi plafon kredit dari BMPK pada saat kredit diberikan; dan
- f. Memiliki perjanjian kredit dan pengikatan agunan yang mempunyai kekuatan hukum.

Besarnya asset kredit (nilai hak tagih) adalah sebesar *outstanding* kredit dan tidak digantungkan pada nilai agunan dari kredit dimaksud, sehingga apabila pada saat Bank Gagal bayar, maka Bank Indonesia melakukan eksekusi atas asset kredit yang menjadi agunan FPJP dimaksud. Dalam hal hasil eksekusi agunan FPJP nilainya tidak mencukupi untuk melunasi FPJP, maka Bank Indonesia selaku kreditur tetap mempunyai hak untuk menagih kepada bank atas FPJP yang belum dilunasi.

Asset kredit yang dapat dijadikan jaminan FPJP wajib memiliki agunan dan nilai jaminan FPJP berupa asset kredit dihitung berdasarkan baki debit asset kredit.⁴⁹⁰ Dengan demikian, asset kredit yang memiliki agunan berapapun nilainya dan apapun jenisnya (baik deposito atau selain deposito) semuanya dapat digunakan sebagai jaminan FPJP dan dinilai berdasarkan baki debit asset kredit.

⁴⁸⁹ Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) PBI FPJP.

⁴⁹⁰ Pasal 4 PBI FPJP.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka nilai jaminan FPJP berupa asset kredit dengan agunan deposito dari beberapa debitur dihitung berdasarkan baki debit debitur tersebut. Terkait dengan Bank Century, maka berdasarkan perhitungan, agunan, berupa hak tagih kepada debitur Bank Century adalah 150% dari nilai FPJP.

b. Analisis Dampak Sistemik

Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perpu JPSK) hanya mendefinisikan berdampak sistemik, yaitu suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu bank, LKBB, dan/atau gejolak pasar keuangan yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan kegagalan sejumlah bank dan/atau LKBB lain sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional.⁴⁹¹ Perpu JPSK tersebut tidak mengatur secara jelas mengenai ukuran dan kriteria bank dapat dikategorikan sebagai bank yang ditengarai berdampak sistemik.

Demikian pula, secara *International best practices* tidak pernah ditemui adanya definisi dan ukuran baku mengenai dampak sistemik. Apabila dalam Perpu JPSK tidak diatur secara jelas dan tegas mengenai ukuran dan kriteria dampak sistemik, maka bukanlah merupakan kelemahan Perpu JPSK, karena pengaturan yang rinci dan jelas dapat menimbulkan *moral hazard* bagi pengurus dan pemilik bank untuk dengan sengaja mengarahkan agar banknya memenuhi kriteria sistemik, sehingga harus diselamatkan oleh otoritas apabila mengalami permasalahan.

Bank Indonesia mengelompokkan beberapa bank menjadi *Systemic Important Bank (SIB)* berdasarkan ukuran besaran asset yang dalam keadaan normal dapat berdampak sistemik terhadap sistem keuangan nasional apabila bank mengalami kegagalan. Artinya

⁴⁹¹ Pasal 1 angka 4 Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

dalam kondisi normal bank yang termasuk dalam *SIB* tidak boleh gagal apalagi dalam kondisi krisis. Kegagalan bank yang masuk dalam katagori *SIB* akan sangat membahayakan sistem perbankan, sistem keuangan, dan perekonomian nasional.

Penentuan bank yang masuk dalam katagori *SIB* terdapat 2 (dua) kriteria umum yang digunakan, sehingga tidak boleh dibiarkan gagal, yaitu :

1. *too big to fail*, artinya semakin besar ukuran suatu bank yang dilihat dari asset, nilai transaksi, dan jumlah cabang, maka akan berdampak sistemik semakin tinggi;
2. *too inter connected to fail*, artinya semakin besar keterkaitan suatu bank dengan bank lain atau lembaga keuangan lain seperti pinjaman antar bank atau kepemilikan suatu bank, maka akan berdampak sistemik semakin tinggi.

Pada praktiknya tidak ada kriteria sistemik yang dinyatakan secara tegas, karena berpotensi menimbulkan *moral hazard*, pengelola bank cenderung mengkondisikan untuk memasukkan bank ke dalam kriteria sistemik, sehingga bank dapat meminta bantuan kepada Pemerintah demi keuntungan yang tidak wajar.

Selain itu, pengukuran dampak sistemik bersifat situasional. Dampak sistemik diakibatkan karena faktor internal yaitu masalah dari dalam bank sendiri, dan/atau eksternal seperti bencana alam dan krisis keuangan yang berpengaruh terhadap sistem keuangan. Dampak sistemik sulit ditentukan batasannya, sehingga diperlukan *professional judgement*. Dalam hal tersebut, pembuat kebijakan mempunyai kompetensi, pengalaman, dan integritas yang tinggi.

Dalam menganalisa dampak sistemik pada Bank Century sebagai bank yang ditengarai berdampak sistemik, Bank Indonesia mengadaptasi kriteria yang terdapat dalam *Memory of Understanding (MoU)* Uni Eropa yang menjadi acuan untuk diterapkan Otoritas

Pengawasan dan Bank Sentral anggota *European Uni (EU)*, *MoU* tersebut mempertimbangkan beberapa aspek kuantitatif dan kualitatif serta unsur *judgment* yaitu:

“...*Prioritisation in the assessment. In the case of rapidly unfolding crisis, one may need to focus the assessment on the most critical parts of the financial system. These are likely to be the (major) banks, the markets they use for their daily funding and active balance sheet management, and the related infrastructure (e.g. large value payment systems). In such a situation, one may also need to place more reliance on qualitative judgements rather than on up to date quantitative information...*”⁴⁹²

(... Prioritas dalam penilaian. Dalam kasus krisis yang cepat terjadi, subyek/seseorang mungkin perlu fokus pada penilaian atas bagian terpenting dari sistem keuangan. Hal ini seperti bank (besar), pasar yang mereka gunakan untuk pendanaan sehari-hari dan mengelola neraca harian yang aktif, dan berkaitan dengan infrakstruktur (seperti besarnya nilai sistem pembayaran). Dalam situasi tertentu, penilaian kualitatif menjadi unsur lebih penting daripada informasi kuantitatif terkini).

MoU EU tersebut menyatakan bahwa penggunaan unsur kualitatif menjadi lebih penting daripada informasi kuantitatif yang *up to date*. Pertimbangan yang mendasari *MoU EU* di atas baik berdasarkan hasil kajian maupun pengalaman *EU* dalam mencegah dan menangani krisis keuangan.

Dalam kondisi krisis di Indonesia, masih diperlukan satu lagi aspek yaitu aspek psikologi pasar yang akan dapat menghubungkan antara analisis makro perbankan dengan analisis mikro Bank Century. Artinya, dapat menghubungkan empat aspek lainnya serta dampaknya pada ketidakstabilan sosial politik yang dapat mengganggu kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.

Pengertian sistemik sesuai dengan Pasal 1 angka 4 Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) adalah suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu bank, LKBB, dan/atau gejolak pasar keuangan, yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan kegagalan sejumlah bank dan/atau LKBB lain, sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional.

⁴⁹² *MoU on Cooperation Between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union*, 1 Juni 2008, hlm.34.

Bank dinilai sistemik apabila menurut penilaian Bank Indonesia, Bank membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan dan/atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional. Bank dinilai membahayakan sistem perbankan apabila tingkat kesulitan yang dialami dalam melakukan kegiatan usaha tidak mampu memenuhi kewajibannya kepada bank lain, sehingga akan menimbulkan dampak berantai kepada bank lain. Sementara kesulitan perbankan diindikasikan dengan terjadinya krisis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan yang berdampak pada hajat hidup orang banyak, sehingga memerlukan peran langsung dari Pemerintah melalui pembebanan pada APBN.

BIS dan European Central Bank menyatakan bahwa dampak sistemik mengacu pada kekacauan yang menyeluruh, bersifat tiba-tiba, menghasilkan efek domino kekacauan *financial* yang lebih besar.

Bank Indonesia melakukan analisis yang lebih komprehensif untuk melakukan analisis terhadap Bank Gagal yang ditengarai sistemik, dengan menggunakan lima aspek, yaitu : Institusi keuangan; Pasar keuangan; Sistem pembayaran; Sektor riil; serta Psikologi pasar.⁴⁹³ Analisis terhadap Bank Century sebagai Bank Gagal yang berdampak sistemik, Bank Indonesia menggunakan data kuantitatif dan kualitatif dalam merumuskan penilaian terhadap ke lima aspek tersebut di atas.

Bank Indonesia menggunakan *MoU Uni Eropa* Tanggal 1 Juni 2008, dalam situasi tertentu, penilaian kualitatif menjadi unsur lebih penting daripada kuantitatif dengan melakukan penilaian terhadap 5 (lima) aspek, yaitu:

1. Institusi keuangan berupa pinjaman antar bank, dana pihak ketiga, kredit, jumlah cabang, konsentrasi deposito atau kredit berdasarkan sektor dan wilayah;

⁴⁹³ Kerangka analisis dengan menggunakan lima aspek tersebut telah diterima oleh Panitia Kerja RUU JPSK, Komisi XI DPR RI periode Tahun 2004 sampai dengan Tahun 2009, dan dicantumkan dalam Pasal 7 Draft RUU JPSK.

2. Pasar keuangan berupa rasio surat berharga yang dimiliki dibandingkan seluruh pasar, peran lembaga keuangan di pasar, tingkat kapitalisasi saham di bursa termasuk *sentiment negative* di pasar keuangan terutama dalam kondisi pasar yang sangat rentan terhadap berita-berita yang dapat merusak kepercayaan pasar keuangan;
3. Sistem pembayaran berupa volume dan nilai dalam system pembayaran, apabila bank ditutup adanya kekhawatiran terjadi rush pada bank lainnya, sehingga akan mengganggu kelancaran system pembayaran;
4. Sektor riil berupa penurunan deposit atau nilai investasi atau akses kredit, kemacetan system pembayaran atau kesulitan penarikan simpanan nasabah; serta
5. Psikologis pasar, atas dasar pengalaman krisis moneter Tahun 1997 – 1998 yang sangat kental dengan unsur psikologis pasar, dan aspek kepercayaan publik berupa ukuran kemungkinan terjadinya bank runs, rumor negative di pasar, pemindahan dana atau asset keuangan yang berisiko lebih rendah.

Dalam kondisi krisis di Indonesia, masih diperlukan satu lagi aspek yaitu aspek psikologi pasar yang akan dapat menghubungkan antara analisis makro perbankan dengan analisis mikro Bank Century. Artinya, dapat menghubungkan empat aspek lainnya serta dampaknya pada ketidakstabilan sosial politik yang dapat mengganggu kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.

Sistemik diartikan pula dalam Pasal 1 angka (8) Peraturan Bank Indonesia No.10/31/PBI/2008 tentang Fasilitas Pendanaan Darurat Bagi Bank Umum, sebagai potensi penyebaran masalah (*contagion effect*) dari satu bank bermasalah ke bank lain yang mengakibatkan kesulitan likuiditas bank-bank lain dan berpotensi menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem perbankan dan mengancam stabilitas sistem keuangan.

Data kuantitatif yang menjadi dasar analisis Bank Century sebagai bank yang ditengarai berdampak sistemik adalah :

1. Kondisi makro ekonomi, termasuk data mengenai pertumbuhan ekonomi, kondisi neraca pembayaran, nilai tukar rupiah, kondisi pasar modal, dan kondisi pasar keuangan internasional. Sumber data berasal dari Bank Indonesia, BPS, Bapepam LK, dan publikasi keuangan luar negeri.;
2. Penurunan DPK, sebagai indikator penurunan kepercayaan, yang bersumber dari Laporan Bulanan Bank Umum (LBU) maupun hasil pengamatan langsung oleh pengawas Bank Indonesia;
3. *Interbank stress testing* (dampak *contagion*), yang bersumber dari hasil kajian Bank Indonesia dengan menggunakan data-data dari LBU;
4. Simulasi ketahanan likuiditas perbankan (terhadap 18 bank *peer* dan 5 bank dengan total asset yang hampir sama dengan Bank Century) yang bersumber dari hasil kajian Bank Indonesia dengan menggunakan data LBU dan informasi pengawas;
5. Dampak terhadap sistem pembayaran, yang bersumber dari data *Real Time Gross Settlement* (RTGS) dan kliring yang diselenggarakan oleh Bank Indonesia.⁴⁹⁴

KSSK termasuk Bank Indonesia sebagai anggota ketika melakukan analisis Bank Century yang ditengarai berdampak sistemik, tidak hanya didukung oleh data yang berasal dari LBU, namun telah didukung data dan informasi yang lengkap mengenai kondisi dan kerentanan sistem keuangan dan perbankan guna mengambil keputusan yang bertujuan untuk mencegah krisis dan memelihara stabilitas sistem keuangan.

⁴⁹⁴ Bank Indonesia, “Penjelasan Pjs Gubernur Bank Indonesia Dalam *Press Conference* bersama Departemen Keuangan, BI, & LPS Mengenai Hasil Audit Investigasi BPK”, di Departemen Keuangan, Tanggal 24 November 2009, hlm.10.

Dalam kondisi pasar yang normal, apabila Bank Century ditutup, maka diperkirakan relatif tidak akan menimbulkan dampak sistemik bagi bank lain. Namun dalam kondisi pasar yang pada saat itu cenderung rentan terhadap berita-berita negatif, maka penutupan Bank Century ini berpotensi menimbulkan *contagion effect* berupa upaya *rush* terhadap bank-bank lainnya, terutama *peer* bank atau yang lebih kecil.

Penutupan Bank Century dikhawatirkan dapat mengganggu kelancaran sistem pembayaran, serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan dan sistem keuangan secara keseluruhan. Hal lain yang diperhitungkan adalah kondisi makro ekonomi yang sedang mengalami tekanan serta adanya gangguan pada sistem perbankan/keuangan yang dapat memperburuk situasi, sehingga dapat menimbulkan instabilitas yang signifikan.

Secara keseluruhan penanganan kegagalan bank yang dilakukan secara komprehensif akan memperburuk kinerja pasar keuangan yang dapat berakibat turunnya kepercayaan internasional. Pemantauan Bank Indonesia menunjukkan terdapat 18 bank yang berpotensi tinggi akan mengalami kesulitan likuiditas bila hal tersebut terjadi. Sementara terdapat 5 bank yang memiliki karakteristik mirip seperti Bank Century diduga juga akan mengalami kesulitan likuiditas.⁴⁹⁵

Situasi tersebut membuat bank-bank cenderung menahan likuiditas baik rupiah maupun valas. Hal ini akan membahayakan bank-bank yang tidak memiliki likuiditas yang cukup. Jika kemudian muncul rumor atau berita negatif mengenai kegagalan 23 bank di atas dalam *settlement* kliring/*RTGS*, hal ini akan dengan cepat memicu terjadinya kepanikan di kalangan masyarakat dan berpotensi untuk menimbulkan bank *run*. Penjaminan penuh untuk transaksi antar bank menjadi isu penting dan strategis untuk mengurangi segmentasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka permasalahan pada Bank Century berpotensi menimbulkan dampak sistemik terutama melalui jalur psikologi pasar, sistem

⁴⁹⁵ Bank Indonesia, "Pengantar Keterangan Boediono Sebagai Bagian Tak Terpisahkan dari Jawaban pada Rapat Pansus Bank Century", 22 Desember 2009, hlm.3.

pembayaran, dan pasar keuangan yang sama-sama menyimpulkan dampak *medium to high impact*, sementara jalur lembaga keuangan menyimpulkan dampak *low to medium impact*, dan sektor riil menyimpulkan dampak *low impact*. Secara rinci dampak tersebut adalah sebagai berikut :

1. Jalur sistem pembayaran, apabila Bank Century ditutup dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya *rush* pada *peer* bank dan bank-bank yang lebih kecil, sehingga akan mengganggu kelancaran sistem pembayaran;
2. Jalur pasar keuangan, penutupan Bank Century akan menimbulkan sentimen negatif di pasar keuangan, terutama dalam kondisi pasar yang sangat rentan terhadap berita-berita yang dapat merusak kepercayaan terhadap pasar keuangan;
3. Jalur psikologi pasar, kegagalan Bank Century dapat menambah ketidakpastian pada pasar domestik yang dapat berakibat fatal pada psikologi pasar yang sedang sensitif;
4. Jalur lembaga keuangan, secara institusi, penutupan Bank Century tidak berdampak signifikan terhadap sektor perbankan, karena pangsa terhadap industri perbankan tidak terlalu besar;
5. Jalur sektor riil, karena perannya pada pemberian kredit terhadap sektor riil tidak signifikan, maka kegagalan Bank Century memiliki dampak yang relatif terbatas sektor riil.

c. Biaya Penyelamatan Bank Century

Konsep kebijakan penyelamatan bank berdampak sistemik dilakukan atas dasar Perpu No.4 tentang JPSK. Pada dasarnya keputusan untuk menyelamatkan Bank Century tidak didasarkan oleh besarnya biaya penyelamatan, tetapi atas dasar penetapan Bank Century

sebagai Bank Gagal berdampak sistemik sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) huruf b Undang-Undang LPS.

Penghitungan biaya penyelamatan Bank Century didasarkan pada data atau informasi yang ada pada saat itu, yaitu pertama, Bank Indonesia telah melakukan koordinasi dengan KSSK mengenai permasalahan Bank Century sejak Tanggal 13 November 2008.

Kedua, pada Tanggal 20 November 2008, saat Bank Indonesia menyampaikan surat Gubernur Bank Indonesia kepada KSSK, pemeriksaan Bank Indonesia terhadap Bank Century masih berlangsung, sehingga kondisi riil Bank Century secara utuh belum dapat diketahui. Akibatnya perhitungan *CAR* masih berubah sesuai dengan hasil temuan pemeriksaan. Setelah Bank Indonesia menyatakan Bank Century sebagai Bank Gagal berpotensi sistemik pada Tanggal 20 November 2008, maka Bank Indonesia menyampaikan kebutuhan modal untuk mengembalikan *CAR* ke posisi 8%.

Pada saat itu, pengawas Bank Indonesia mengetahui bahwa terdapat Surat-surat Berharga (SSB) valas jatuh tempo pada bulan November 2008 sebesar *USD* 45 juta dan bulan Desember 2008 sebesar *USD* 40,36 juta. Pengawas memperkirakan SSB tersebut tidak akan terbayar dan apabila tidak terbayar, maka SSB tersebut dikategorikan macet.

Atas dasar pengetahuan tersebut, dengan mengikuti prinsip konservatif, Bank Indonesia memperkirakan untuk menambah modal Bank Century hingga mencapai *CAR* 8% adalah sebesar Rp.1,77 triliun (Rp.632 miliar ditambah Rp.1,138 triliun). Disamping itu, Bank Indonesia juga memberikan informasi kepada KSSK bahwa Bank Century memerlukan kebutuhan likuiditas tiga bulan ke depan sebesar Rp.4,792 triliun, sehingga secara total kebutuhan dana untuk penyelamatan Bank Century diperkirakan sebesar Rp.6,56 triliun.⁴⁹⁶

Hasil pembahasan dengan Sekretaris KSSK menyepakati bahwa yang digunakan adalah data kebutuhan modal berdasarkan neraca per Tanggal 31 Oktober 2008 dengan

⁴⁹⁶ Bank Indonesia, "Penjelasan *Op.cit.*, hlm.14.

pertimbangan asumsi SSB macet masih merupakan perkiraan. Disepakati juga bahwa jumlah tersebut akan terus bertambah seiring dengan memburuknya kondisi Bank Century selama bulan November 2008. Hal ini disebabkan pemeriksaan belum selesai dan masih berlangsung, sehingga terdapat kemungkinan memburuknya kondisi Bank Century.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Bank Indonesia telah melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sesuai dengan hukum positif. Berkaitan dengan akuntabilitas, Undang-Undang Bank Indonesia menganut prinsip akuntabilitas anggaran *ex post*⁴⁹⁷ dan sebagian *ex ante*.⁴⁹⁸ Prinsip tersebut diperlukan dalam rangka menentukan ruang lingkup pemeriksaan oleh BPK, yang bersifat tidak menyeluruh (*full audit*). Akibatnya, audit atas keputusan kebijakan moneter dengan implikasi keuangannya, pada hakikatnya bertentangan dengan prinsip independensi Bank Indonesia.

Berkaitan dengan penyelesaian permasalahan Bank Century tersebut di atas, sesuai dengan amanat Pasal 11 Undang-Undang Bank Indonesia bahwa Bank Indonesia memiliki kewenangan penuh secara diskresi dalam pemberian baik FPJP maupun FPD, tanpa perlu meminta persetujuan dari DPR. Adapun beberapa tugas Bank Indonesia yang memerlukan persetujuan DPR terlebih dahulu sebelum dilaksanakan, adalah penyertaan modal yang dilakukan Bank Indonesia di luar Badan Hukum yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Bank Indonesia⁴⁹⁹ dan anggaran operasional Bank Indonesia.⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ *Ex post* adalah pemeriksaan terhadap rekening-rekening keuangan. Sesuai dengan Pasal 61 Undang-Undang Bank Indonesia bahwa pada prinsipnya Undang-Undang Bank Indonesia menganut akuntabilitas anggaran *ex post* dalam bentuk pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK dan pengumuman laporan keuangan kepada publik.

⁴⁹⁸ *Ex ante* adalah proses persetujuan anggaran oleh parlemen. Sesuai dengan Pasal 60 Undang-Undang Bank Indonesia, bahwa Bank Indonesia tidak menganut akuntabilitas anggaran *ex ante* secara menyeluruh, karena hanya anggaran operasional yang memerlukan persetujuan DPR, sementara anggaran kebijakan cukup dilaporkan kepada DPR.

⁴⁹⁹ Pasal 64 Undang-Undang Bank Indonesia. Penyertaan Bank Indonesia yang tidak memerlukan persetujuan DPR apabila dilakukan pada badan hukum yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia, seperti lembaga kliring, badan pemerangkat, dan LPS.

⁵⁰⁰ Pasal 60 Undang-Undang Bank Indonesia. Untuk anggaran kebijakan cukup dilaporkan kepada DPR.

Sementara itu apabila DPR beranggapan perlu ada klarifikasi terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenang termasuk dalam rangka penilaian terhadap kinerja Bank Indonesia, maka DPR dapat meminta penjelasan kepada Bank Indonesia secara lisan dan/atau tertulis.⁵⁰¹ Dalam pelaksanaannya, selama ini hal tersebut dilakukan dalam suatu Rapat Kerja antara DPR dan Bank Indonesia.

Di samping cara tersebut di atas, terdapat cara lain yang dapat dilakukan DPR sesuai dengan Pasal 58A Undang-Undang Bank Indonesia, yaitu meminta telaahan atas prosedur pengambilan keputusan di Bank Indonesia kepada Badan Supervisi. Karena, Badan Supervisi diamanatkan oleh Undang-Undang Bank Indonesia untuk membantu DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia.

Terkait dengan kasus Bank Century, kedua cara yang sesuai dengan amanat dalam Undang-Undang Bank Indonesia tersebut di atas, tidak dilakukan oleh DPR. Namun, DPR mengangkat kasus Bank Century ke arah politik dengan membentuk Pansus Century dan menjadikan Bank Indonesia sebagai obyek untuk mencapai sasaran politik tertentu.⁵⁰² Bahkan sampai dengan saat ini dengan keputusan politik yang diambil oleh DPR, dimana kasus Bank Century tersebut ditindak lanjuti dengan penyelesaian melalui jalur hukum yang sampai dengan sekarang pihak-pihak penegak hukum terkait tidak menemukan unsur

⁵⁰¹ Pasal 58 ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia.

⁵⁰² Masyhud Ali, pengamat dan mantan praktisi perbankan, dalam *Investor Daily*, Tanggal 29 Desember 2009 menyatakan: "Saya dapat membayangkan bagaimana Boediono dan Sri Mulyani merapatkan baju dinginnya sebelum mengambil keputusan emas itu. Suatu keputusan sulit dan berisiko tinggi di tengah tekanan gejolak yang bergerak dalam hitungan detik yang kini menjadi sasaran kritik dan kecurigaan. Saya melihat persetujuan antara Pansus DPR dengan B dan SM bukanlah suatu *zero sum game*. Keduanya memikul tugas mulia sepanjang dilandasi bagi kepentingan bangsa dan Negara. Mereka lah 'emas', mereka bukan 'loyang'. Dengan landasan itu pula, prestasi yang ditunjukkan KSSK, khususnya Boediono dan Sri Mulyani, layak diacungi jempol. Bahkan pantas memperoleh bintang. Mereka lah pengunyah dua belas butir buah pahit di malam panjang menjelang 21 November 2008." Dikutip pada Departemen Keuangan, *Buku Putih: Upaya Pemerintah Dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis*, Tim Asistensi Sosialisasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, Departemen Keuangan Republik Indonesia, Edisi Januari 2010, Jakarta, 2010, hlm.73.

kesalahan dari Bank Indonesia, LPS maupun Menteri Keuangan. Akibatnya, independensi Bank Indonesia menjadi semakin tidak jelas.

Padahal penyelesaian permasalahan Bank Century dilakukan karena adanya keputusan dari KSSK yang menyatakan bahwa Bank Century adalah Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik yang penyelesaiannya sesuai dengan hukum positif pada saat itu adalah Undang-Undang LPS, Undang-Undang Bank Indonesia, dan Perpu JPSK. Hasil dari penyelesaian Bank Century ini telah mendapatkan pujian dari berbagai Negara, karena Indonesia dianggap dapat menghindari krisis dan dapat menjaga stabilitas sistem keuangan.

Langkah KSSK menyelamatkan Bank Century, bukanlah karena ingin menyelamatkan satu bank saja. Namun, merupakan upaya untuk menjaga stabilitas sektor keuangan dan perbankan serta menyelamatkan perekonomian. Sementara kesan yang muncul di publik adalah mengapa Pemerintah harus mengorbankan dana triliunan untuk sebuah bank yang dianggap tidak pantas diselamatkan.

Independensi Bank Indonesia dalam melaksanakan tugasnya telah diintervensi oleh kepentingan politik. Akibatnya, perlu adanya perlindungan terhadap pembuat kebijakan publik. Kejelasan mengenai masalah tersebut sangat menentukan kinerja semua otoritas publik yang pada akhirnya terefleksikan dalam kinerja Negara Indonesia di berbagai bidang, dan dalam hal ini di bidang perekonomian dan moneter.

Siapapun penguasa publik di Indonesia pada akhirnya tidak akan ada yang berani mengambil keputusan pada saat penting dan genting untuk kelangsungan kehidupan perekonomian Indonesia, apabila selalu dihadapkan pada rasa ketakutan terhadap konsekuensi politik dan hukum yang akan diterima, padahal pengambilan keputusan tersebut, terutama pada saat krisis, tentu saja dihadapkan pada segala keterbatasan pertimbangan dan keterbatasan infrastruktur pendukung sebagai dasar hukum yang kuat.

Setiap pengambilan keputusan publik yang dilakukan dengan itikad baik semata-mata untuk kepentingan masyarakat, seharusnya mendapat dukungan yang kuat dari semua elemen bangsa, baik lembaga formal maupun masyarakat sipil di Indonesia.

Dalam kaitan dengan penanganan Kasus Bank Century, diharapkan dapat memetik pelajaran yang berguna bagi seluruh cabang kehidupan bernegara, sehingga dapat menempatkan perspektif suatu kasus dalam konteks yang benar dalam keseluruhan proses penegakan akuntabilitas publik, baik akuntabilitas politik maupun akuntabilitas hukum.

Harapan dari berakhirnya penyelesaian kasus Bank Century untuk memperkuat kelembagaan ekonomi Negara, termasuk di dalamnya Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang sangat strategis peranannya di dalam pembangunan perekonomian Negara dan kesejahteraan rakyat. Kelemahan dalam kasus Bank Century merupakan kesalahan sistem. Sistem telah mampu menjaga stabilitas perekonomian dan keuangan dengan baik. Kasus Bank Century tidak dapat dianggap merupakan refleksi dari keseluruhan persoalan perbankan Indonesia, karena masih terdapat 120 bank lain yang telah berhasil diawasi dengan baik oleh Bank Indonesia.

Selanjutnya, hasil penelitian tentang fungsi Bank Indonesia sebagai lembaga pengawas perbankan yang independen menunjukkan bahwa sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 pada Tanggal 17 Mei 1999 yang lalu, intervensi terhadap Bank Indonesia sebagai lembaga pengawas perbankan dalam menyelesaikan berbagai kasus Bank bermasalah dapat diminimalisir. Namun kondisi tersebut hanya berlangsung dari Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2004, karena sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) pada Tanggal 22 September 2004, semua penyelesaian Bank bermasalah yang telah dinyatakan sebagai Bank gagal oleh Bank Indonesia diserahkan penyelesaiannya kepada LPS. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang LPS yang mengatur bahwa

salah satu tugas LPS adalah merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian atau penanganan Bank gagal baik yang berdampak sistemik maupun yang tidak berdampak sistemik.⁵⁰³

Berdasarkan uraian tersebut di atas, bahwa sebenarnya secara khusus pengaturan tentang penyelesaian Bank bermasalah yang dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai Lembaga Pengawas Perbankan sudah diatur dalam ketentuan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yang menyatakan bahwa, apabila : Tindakan Bank Indonesia untuk menyelamatkan Bank bermasalah belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank, dan/atau menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan⁵⁰⁴, maka Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha Bank dan memerintahkan Bank bermasalah tersebut untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) guna membubarkan Badan Hukum Bank dan membentuk Tim Likuidasi. Bahkan dalam hal Direksi Bank bermasalah tersebut tidak menyelenggarakan RUPS, maka Pimpinan Bank Indonesia meminta kepada Pengadilan untuk mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran Badan Hukum Bank, penunjukkan Tim Likuidasi, dan perintah pelaksanaan likuidasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁰⁵

Dapat dijelaskan bahwa setelah keluarnya Undang-Undang tentang LPS, penyelesaian Bank bermasalah yang telah dinyatakan sebagai Bank gagal oleh Bank Indonesia kemudian penanganannya dilakukan oleh LPS, sehingga dapat dikatakan bahwa pada akhirnya kedudukan Bank Indonesia khususnya sebagai LPP menjadi tidak independen dalam hal penyelesaian Bank bermasalah yang sudah dinyatakan sebagai Bank gagal,

⁵⁰³ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

⁵⁰⁴ Penjelasan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan menjelaskan bahwa kriteria membahayakan sistem perbankan yaitu : Apabila tingkat kesulitan yang dialami dalam melakukan kegiatan usaha, suatu Bank tidak mampu memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada Bank lain, sehingga pada gilirannya akan menimbulkan dampak berantai kepada Bank-bank lain.

⁵⁰⁵ Pasal 37 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan

meskipun sampai dengan saat ini ketentuan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan belum dicabut ataupun belum dinyatakan tidak berlaku lagi paska dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang LPS.

Untuk itu dapat diuraikan beberapa kasus Bank bermasalah yang kemudian dinyatakan sebagai Bank gagal oleh Bank Indonesia sehingga Bank tersebut tidak dapat diselamatkan lagi dan akhirnya dilikuidasi yang terjadi baik sebelum terbentuknya Lembaga Penjamin Simpanan maupun setelah terbentuknya Lembaga Penjamin Simpanan.

3. Kasus Penanganan Bank Gagal Sebelum Keluarnya Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan :

a. Likuidasi PT. Bank Dagang Bali

Secara prosedural, sesuai ketentuan yang berlaku, Bank Indonesia diberikan kewenangan untuk menilai dan mengambil tindakan administratif tertentu terhadap Bank yang mengalami permasalahan. Berkaitan dengan kewenangan tersebut Bank Indonesia telah mencabut izin usaha PT. Bank Dagang Bali.

PT. Bank Dagang Bali (PT. BDB) telah mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, sehingga dapat membahayakan sistem perbankan, maka berlakulah mekanisme pencabutan izin usaha sesuai ketentuan.

Walaupun PT. BDB telah mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya tidak serta merta Bank Indonesia langsung menerbitkan keputusan untuk mencabut izin usahanya, melainkan terlebih dahulu melalui tahapan-tahapan sebagaimana diatur dalam Pasal 2, Pasal 5, dan Pasal 13 ayat (1) PBI No.6/9/2004 Tanggal 26 Maret 2004 tentang

Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank.⁵⁰⁶ Dalam rangka melaksanakan tugas pengawasan terhadap perbankan, Bank Indonesia menemukan permasalahan pada PT. Bank Dagang Bali, sehingga Bank Indonesia melakukan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Tahap Penetapan PT. Bank Dagang Bali Dalam **”Pengawasan Intensif”**. Berdasarkan hasil pemeriksaan Bank Indonesia, posisi *CAR* (*Capital Adequacy Ratio*) PT. Bank Dagang Bali per Februari 2003 minus 31,61%, dan tingkat kesehatannya adalah **”Tidak Sehat”**, karena terdapat permasalahan dalam kecukupan modal (*KPMM/CAR*), sehingga apabila modal PT. BDB dibagi dengan ATMR bank pada posisi Februari 2003, maka PT. BDB menjadi minus 31,61% yang mengakibatkan kondisi PT. BDB menjadi berstatus **”Tidak Sehat”**, sehingga status PT. BDB ditetapkan **”Bank Dalam Pengawasan Intensif”**.
- 2) Tahap Penetapan PT. Bank Dagang Bali Dalam **”Pengawasan Khusus”**. Berdasarkan hasil pemeriksaan Bank Indonesia, kinerja PT. Bank Dagang Bali terus memburuk, dimana posisi *CAR* menjadi per Juli 2003 minus 59,94% dan status tingkat kesehatannya menjadi **”Tidak Sehat”**, sehingga per Tanggal 28 Oktober 2003 PT. Bank Dagang Bali ditetapkan sebagai **”Bank Dalam Pengawasan Khusus”**. Perubahan status tersebut didasarkan atas tidak dipenuhinya salah satu kriteria sebagaimana diatur dalam PBI No.6/9/PBI/2004, yaitu antara lain *CAR* kurang dari 8%.
Konsekuensi hukum yang timbul akibat adanya penetapan status PT. Bank Dagang Bali sebagai **”Bank Dalam Pengawasan Khusus”** adalah bahwa Bank Indonesia memerintahkan PT. Bank Dagang Bali untuk :

⁵⁰⁶ Pasal 2 PBI No. 6/9/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan Dan Penetapan Status Bank mengatur tentang Bank Dalam Pengawasan Intensif (*Intensive Supervision*);

Pasal 5 PBI No. 6/9/2004 mengatur tentang Bank Dalam Pengawasan Khusus (*Special Surveillance*) serta

Pasal 13 ayat (1) PBI No. 6/9/2004 mengatur tentang : Penetapan Bank Dalam Rangka Pencabutan Izin Usaha.

- 1) Mengajukan rencana perbaikan modal; dan
- 2) Memenuhi kewajiban melaksanakan tindakan perbaikan, yaitu :
 - a. PT. Bank Dagang Bali dilarang melakukan pembayaran distribusi modal;
 - b. PT. Bank Dagang Bali dilarang melakukan transaksi dengan pihak terkait dan/atau pihak-pihak lain yang ditetapkan Bank Indonesia, kecuali telah memperoleh persetujuan Bank Indonesia;
 - c. PT. Bank Dagang Bali dikenakan pembatasan pertumbuhan asset, pembatasan melakukan penyertaan, dan atau pembatasan kredit baru, kecuali telah memperoleh persetujuan Bank Indonesia;
- 3) Dalam rangka pelaksanaan pengawasan atas penetapan PT. Bank Dagang Bali dalam status “**Bank Dalam Pengawasan Khusus**“, maka Bank Indonesia telah mengeluarkan beberapa surat pembinaan, antara lain upaya perbaikan modal dan teguran mengenai larangan penempatan dana di Bank NISP dan Bank Eksekutif di atas limit yang seharusnya, termasuk teguran terhadap temuan pemeriksaan atas penempatan dana dalam bentuk obligasi repo yang dalam perkembangannya kemudian dicairkan dan diubah oleh PT. Bank Dagang Bali ke dalam bentuk *NCD (Negotiable Certificate Deposit)* dan *IBCM (Inter Bank Call Money)* kepada Bank Asiatic, NISP, CIC, dan Eksekutif.

Penempatan dana tersebut mengakibatkan kesulitan keuangan yang telah berlangsung sejak lama, karena PT. Bank Dagang Bali mengabaikan prinsip kehati-hatian. Saat PT. Bank Dagang Bali dimasukkan dalam “**Bank Dalam Pengawasan Khusus**“ sesungguhnya mengakibatkan konsekuensi hukum dengan ancaman hukuman pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 49 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbankan dengan ancaman pidana penjara sekurang-

kurangnya 3 tahun dan paling lama 8 tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp.5 miliar dan paling banyak Rp.100 miliar kepada Dewan Komisaris, Direksi atau pegawai PT. Bank Dagang Bali. Dalam hal tenggang waktu, Bank Indonesia masih memberikan toleransi dengan memperpanjang masa berlaku **“Bank Dalam Pengawasan Khusus“** kepada PT. Bank Dagang Bali hingga selambat-lambatnya 3 bulan sampai selambat-lambatnya Tanggal 28 April 2004.

Seharusnya masa berlaku dari Tanggal 28 Oktober 2003 sampai dengan Tanggal 28 Januari 2004, selanjutnya diperpanjang sampai selambat-lambatnya Tanggal 28 April 2004; (4) Sejak dimasukkannya PT. Bank Dagang Bali sebagai **“Bank Dalam Pengawasan Khusus“** Tanggal 28 Oktober 2003, maka PT. Bank Dagang Bali dilarang melakukan penempatan dana kembali (termasuk dan tidak terbatas pada NCD dan IBCM) kepada Bank NISP, Asiatic, CIC, dan Eksekutif. Namun, larangan ini dilanggar oleh PT. BDB, sehingga mengakibatkan kondisi permodalan semakin memburuk pada awal Tahun 2004 dan Giro Wajib Minimum (GWM) di bawah ketentuan yang berlaku, sehingga pada akhirnya harus dicabut izin usahanya, karena dapat membahayakan kepercayaan masyarakat penyimpan dana.

- 4) Tahap Pencabutan Izin Usaha PT. Bank Dagang Bali. Dalam hal pemegang saham tidak berhasil menyelenggarakan RUPS Luar Biasa atau RUPS Luar Biasa berhasil dilaksanakan namun tidak berhasil memutuskan pembubaran Badan Hukum, maka akan masuk ke tahap selanjutnya, yaitu tahap pembubaran badan hukum dan pembentukan Tim Likuidasi oleh Peradilan Umum, dan tahap pelaksanaan Likuidasi Bank oleh Tim Likuidasi.

Berdasarkan pengawasan Bank Indonesia, selama PT. Bank Dagang Bali ditetapkan sebagai **“Bank Dalam Pengawasan Khusus”** sejak Tanggal 28 Oktober 2003, *CAR* PT. Bank Dagang Bali semakin memburuk menjadi minus 171%, *GWM* (sejak awal 2004) selalu di bawah 5% (batas minimal menurut ketentuan). Kejadian ini diakibatkan karena pengurus dan pemegang saham tidak mampu mencairkan asset pribadi pemegang saham pengendali yang diserahkan kepada PT. Bank Dagang Bali dan penempatan dana di bank lain.

Disamping itu, Pemegang Saham Pengendali telah membuat Surat Pernyataan yang telah didaftarkan di Notaris pada Tanggal 31 Maret 2004 yang pada pokoknya menyatakan yang bersangkutan (1) Tidak sanggup lagi untuk mengatasi kesulitan permasalahan keuangan PT. Bank Dagang Bali walaupun telah dilakukan upaya maksimal; (2) Menyerahkan sepenuhnya tindak lanjut penyelesaian PT. Bank Dagang Bali kepada instansi yang berwenang; dan (3) Bersedia menerima langkah-langkah tindak lanjut penyelesaian PT. Bank Dagang Bali yang dilakukan oleh instansi yang berwenang.

Berkenaan dengan hal tersebut Bank Indonesia pada Tanggal 8 April 2004 mencabut izin usaha PT. Bank Dagang Bali dengan menerbitkan Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.6/6/KEP.GBI/2004 Tanggal 8 April 2004 tentang Pencabutan Izin Usaha PT. Bank Dagang Bali. Dasar penerbitan Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.6/6/KEP.GBI/2004 adalah PT. BDB telah mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya yang antara lain ditandai dengan penurunan rasio kewajiban penyediaan Modal minimum dan pelanggaran ketentuan Giro Wajib Minimum.⁵⁰⁷

Selanjutnya, tahap pembubaran Badan Hukum PT. Bank Dagang Bali. Keberadaan Badan Hukum PT. BDB pasca pencabutan izin usaha oleh Bank Indonesia adalah pada

⁵⁰⁷ Konsiderans “Menimbang” huruf (a) Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.6/6/KEP.GBI/2004 Tanggal 8 April 2004 tentang Pencabutan Izin Usaha PT. Bank Dagang Bali.

Tanggal 11 Juni 2004 Pengadilan Negeri Denpasar telah mengeluarkan penetapan No. 95/PDT.P/2004/PN.DPS yang antara lain berisi membubarkan Badan Hukum PT. Bank Dagang Bali, membentuk Tim Likuidasi dan memerintahkan Tim Likuidasi untuk melaksanakan likuidasi PT. BDB sesuai dengan PP No.25 Tahun 1999, berkaitan dengan pencabutan izin kegiatan usaha BDB, telah diselesaikan proses pembayaran Dana Pihak Ke 3 sesuai ketentuan Program Penjaminan Pemerintah oleh Tim Likuidasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa sebelum terbentuknya LPS, maka Bank Indonesia mempunyai kewenangan penuh dalam siklus kehidupan suatu dari Bank mulai dari pemberian izin usaha sampai dengan likuidasi bank bahkan sampai dengan pembubaran Badan Hukum Bank melalui penetapan pengadilan.⁵⁰⁸

Dalam praktiknya, hal tersebut telah dilakukan oleh Bank Indonesia. Keberadaan Badan Hukum PT. BDB pasca pencabutan izin usaha oleh Bank Indonesia sejak diterbitkannya penetapan Pengadilan Negeri Denpasar pada Tanggal 11 Juni 2004, maka berkaitan dengan pencabutan izin kegiatan usaha BDB, telah diselesaikan proses pembayaran Dana Pihak Ketiga sesuai ketentuan Program Penjaminan Pemerintah oleh Tim Likuidasi. Artinya PT. BDB sebagai Badan Hukum yang menerima izin usaha bank, telah dibubarkan Badan Usahanya melalui penetapan Pengadilan Negeri. Denpasar.

Selanjutnya proses pelaksanaan penyelesaian kewajiban kepada Pihak Ketiga sudah dilaksanakan berdasarkan :

- (a) Surat Menteri Keuangan No. S-112/MK.06/2004 Tanggal 15 April 2004 yang menunjuk PT. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk sebagai Bank Pembayar dalam rangka pembayaran penjaminan kewajiban PT. Bank Dagang Bali;

⁵⁰⁸ Pasal 37 ayat (3) Undang-Undang Perbankan.

- (b) Surat Kuasa Menteri Keuangan No. SKU-129/MK/2004 Tanggal 15 April 2004 kepada Ketua Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah (UP3) untuk mengadakan perjanjian kerjasama antara Pemerintah dengan PT. BNI (Persero) Tbk dalam rangka pelaksanaan pembayaran kepada Nasabah Penyimpan/Kreditur PT. Bank Asiatic dan PT. Bank Dagang Bali;
- (c) Perkembangan Realisasi Pembayaran kepada Eks Nasabah PT. Bank Dagang Bali se-Propinsi Bali oleh PT. Bank BNI sampai dengan Tanggal 15 Oktober 2004 Rekapitulasi Realisasi Pembayaran kepada ex. Nasabah PT. Bank Dagang Bali Kantor Cabang Surabaya Tanggal 26 April 2004 sampai dengan Tanggal 15 Oktober 2004.

Rekapitulasi Realisasi Pembayaran kepada Nasabah ex. PT. Bank Dagang Bali kantor cabang Jakarta sampai dengan Tanggal 15 Oktober 2004. Berita Acara Serah Terima Pelaksanaan Pembayaran Kepada Nasabah Penyimpan/Kreditur PT. Bank Asiatic dan PT. Bank Dagang Bali dari Ketua Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah kepada Direktur Operasi PT. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk Tanggal 15 Desember 2005.

Pembayaran Nasabah PT. BDB sampai Tanggal 15 Oktober 2004, Pemerintah RI (Departemen Keuangan) melalui PT. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk telah membayarkan kewajiban PT. Bank Dagang Bali kepada nasabahnya dengan jumlah total sebesar :

a. Nasabah Propinsi Bali	:	Rp. 315.620.642.425,-
b. Nasabah Kantor Cabang Surabaya	:	Rp. 58.384.335.756,-
c. <u>Nasabah Kantor Cabang Jakarta</u>	:	<u>Rp. 642.119.840.523,-</u>
TOTAL	:	Rp. 1.016.124.818.704,-

Pembayaran kewajiban PT. BDB oleh Pemerintah kepada nasabahnya dilakukan secara kontinyu sampai seluruh nasabah PT. BDB dibayar, yang dilakukan dari Tanggal 26 April 2004 sampai dengan Tanggal 22 November 2005. Total pembayaran kewajiban PT. BDB kepada nasabahnya dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia (Departemen Keuangan) melalui PT. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk dari Tanggal 26 April 2004 sampai dengan Tanggal 22 November 2005 yang seluruhnya berjumlah Rp. 1.331.516.911.477,-.

4. Kasus Penanganan Bank Gagal Sesudah Keluarnya Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan :

a. Likuidasi PT. Bank Global

Dalam rangka mendukung terciptanya sistem perbankan yang sehat yang lebih siap bersaing di pasar global, Bank Indonesia mencabut izin usaha PT. Bank Global berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.7/2/KEP.GBI/2005 Tanggal 13 Januari 2005 tentang Pencabutan Izin Usaha PT. Bank Global, akibat minimnya aset yang dimiliki bank tersebut dibandingkan kewajibannya, sehingga tidak dapat diselamatkan.

Pencabutan izin usaha menjadi langkah terakhir yang diambil Bank Indonesia setelah berbagai upaya penyelamatan dilakukan, namun upaya pemegang saham dan pengurus bank tidak menunjukkan perbaikan bank, antara lain penambahan modal. Namun PT. Bank Global tetap mengalami kekurangan modal sebagaimana terlihat dari rasio kecukupan modal (*CAR*) bank yang negatif 39,11%. Pencabutan izin usaha PT. Bank Global dimaksudkan untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat, yang lebih siap bersaing di pasar global.

Sebelum pencabutan izin usaha PT. Bank Global, berdasarkan Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.6/90/Kep.GBI/2004 Tanggal 13 Desember 2004, Bank Indonesia

terhitung sejak Tanggal 14 Desember 2004 membekukan kegiatan usaha PT. Bank Global. Keputusan ini diterbitkan mengingat pada masa pengawasan khusus sejak Tanggal 27 Oktober 2004, PT. Bank Global tidak melakukan berbagai upaya pembinaan yang diberikan oleh Bank Indonesia terhadap PT. Bank Global seperti meminta pemilik bank untuk memperbaiki permodalan (*capital restoration plan*), menjaga likuiditas bank agar tidak mengalami kesulitan likuiditas, dan penghentian sementara kegiatan-kegiatan tertentu (*Mandatory Supervisory Action/MSA*), karena Direksi PT. Bank Global tidak menunjukkan itikad baik untuk mematuhi ketentuan Bank Indonesia, serta telah melanggar berbagai pernyataan dan komitmen tertulis yang telah ditandatangani di hadapan pejabat Bank Indonesia.

Selain itu, direksi, pejabat eksekutif, dan beberapa karyawan bank diduga telah melakukan tindak pidana perbankan berupa merusak dan upaya menghilangkan dokumen warkat bank. Hal tersebut mengakibatkan kondisi PT. Bank Global terus memburuk. Aset yang dimiliki PT. Bank Global Rp.458 miliar, sementara posisi dana pihak ketiga tercatat Rp.759 miliar, yang terdiri atas giro sebesar Rp.13 miliar, tabungan sebesar Rp.33 miliar, dan deposito berjangka sebesar Rp.724 miliar. Verifikasi Dana pihak ketiga diserahkan oleh Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah (UP3) kepada BPKP untuk diverifikasi. Hasil verifikasi yang dilakukan BPKP, akan dijadikan dasar bagi UP3 untuk membayar nasabah berdasarkan Keppres No.26 Tahun 1998 tentang Program Penjaminan.

Dana pihak ketiga yang bunganya melampaui bunga penjaminan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia tidak akan dijamin, demikian pula dengan reksa dana tidak akan dijamin karena reksa dana bukan merupakan produk perbankan. Perkiraan aset yang bisa diperoleh mencapai sekitar Rp.400 miliar, sementara dana tunai yang diperoleh sebesar Rp.30 miliar.

Dengan pencabutan izin usaha, maka dimulai proses verifikasi untuk pembayaran dana masyarakat. Selanjutnya, dilakukan rapat umum pemegang saham (RUPS) untuk meminta persetujuan likuidasi. Apabila RUPS tidak dapat dilaksanakan, maka pengesahan likuidasi diserahkan ke Pengadilan.

Bank-bank kecil berpotensi terkena efek negatif likuidasi PT. Bank Global dari sisi pengumpulan dana pihak ketiga (DPK) dan risiko likuiditas. Rencana merger paksa antar bank kecil tidak sesuai dengan implementasi Arsitektur Perbankan Indonesia (API) yang digariskan Bank Indonesia di mana Bank Indonesia menekankan akan menyerahkan sepenuhnya melakukan merger, konsolidasi, dan akuisisi kepada masing-masing bank (Bank Indonesia menghindari *directed merger*). Di samping itu, merger paksa bank kecil yang melibatkan beberapa bank untuk menjadi bank yang besar sulit diwujudkan, selain karena tidak ada insentif, apalagi merger paksa antar bank rusak atau bermasalah akan menghasilkan bank yang rusak atau bermasalah juga.⁵⁰⁹ Bank-bank kecil, walaupun mempunyai skala ekonomi yang kecil dan hanya mempunyai peran yang teramat kecil bahkan tidak sampai 5% jika hanya menghitung bank yang punya aset di bawah Rp.1 triliun, tidak harus dilakukan konsolidasi atau merger secara paksa, namun konsolidasi perbankan akan terus berlanjut.

b. Likuidasi PT. Bank IFI

Dalam Tahun 2009, jumlah Bank Umum konvensional berkurang sebanyak empat bank, karena terdapat tiga bank umum konvensional yang dicabut izin usahanya dan konversi satu bank umum konvensional menjadi Bank syariah. Adapun Bank umum yang dicabut izin

⁵⁰⁹ Hasil Kajian Riset Info Bank atas kinerja bank-bank kecil di Indonesia, termasuk BPD yang mempunyai ukuran aset dan permodalan kecil, terkutip pada Kompas, Tanggal 14 Januari 2005.

usahanya adalah (1) Bank American Express, pada Tanggal 24 Februari 2009 melalui Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.11/11/KEP.GBI/2009; (2) PT. Bank IFI, pada Tanggal 17 April 2009 melalui Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.11/19/KEP.GBI/2009; (3) PT. Bank Ekspor Indonesia, pada Tanggal 1 September 2009 melalui Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.11/43/KEP.GBI/2009, dan Bank Ekspor Indonesia berubah menjadi Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.

Dari ketiga bank umum yang dicabut izin usahanya, maka PT. Bank IFI akan dijadikan contoh dalam proses pencabutan izin usaha.

PT. IFI berdiri pada Tahun 1955 sebagai Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang dikenal dengan nama *Finance and Investment Company*. PT. IFI berubah menjadi bank umum pada Februari 2003 dan mengganti nama menjadi PT. Bank IFI, dengan pemegang saham Yayasan Kesejahteraan Pegawai BTN, PT. Pengelola Investama Mandiri, dan Grup Ramako.

Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.11/19 /KEP.GBI/2009 Tanggal 17 April 2009, Bank Indonesia memutuskan untuk mencabut izin usaha PT. Bank IFI, karena tidak bisa menambah modal dan menjaga likuiditasnya. Pencabutan izin usaha dilakukan sesuai dengan mekanisme dan prosedur dalam Peraturan Bank Indonesia No.6/9/PBI/2004 Tanggal 26 Maret 2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Bank Indonesia No.10/27/PBI/2008 Tanggal 30 Oktober 2008. Beberapa pertimbangan pencabutan izin usaha Bank IFI oleh Bank Indonesia adalah :

- 1) Sejak Tahun 2002, Bank IFI masuk dalam pengawasan intensif Bank Indonesia. Pada Tahun 2008, status pengawasan intensif tersebut meningkat menjadi pengawasan khusus. Aset Bank IFI hanya sebesar Rp.440 miliar atau 0,01% dari total aset industri perbankan nasional;

- 2) Dari sisi kecukupan modal (*Capital Adequacy Ratio/CAR*), Bank IFI di bawah 8%, sebagaimana ditetapkan oleh *Bank for International Settlements (BIS)* dengan menerbitkan dokumen *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* pada Juli 1988 atau dikenal sebagai *Accord 88 (Basel I)*, hal tersebut menggambarkan bahwa kian kecil modal, kian besar potensi risiko yang bakal dihadapi bank;
- 3) Dari sisi rasio kredit bermasalah atau *non performing loan (NPL)*, angkanya mencapai 24%, jauh melewati ambang batas yang dipersyaratkan Bank Indonesia sebesar 5%. Dengan *NPL* yang demikian tinggi, bank wajib menetapkan cadangan (penyisihan penghapusan aktiva produktif/PPAP) yang sangat besar. Cadangan ini akan menggerus modal yang tercermin pada *CAR*. Masalahnya, *CAR* Bank IFI jauh di bawah ambang batas 8% yang membuatnya tidak mampu bertahan di tengah persaingan industri perbankan.

Pencabutan izin usaha PT. Bank IFI dilakukan tidak serta merta, namun Bank Indonesia telah cukup lama melakukan beberapa langkah penyehatan sesuai prosedur pengawasan yang berlaku, termasuk meminta Pemegang Saham Pengendali (PSP) untuk menambah modal serta menjaga likuiditas bank. Namun demikian, bank tidak berhasil menjalankan program penyehatan yang disyaratkan.

Pertimbangan pencabutan izin usaha PT. Bank IFI adalah untuk menghindari kerugian yang lebih besar serta melindungi kepentingan nasabah. Hingga akhir Maret 2009 dana pihak ketiga di Bank IFI Rp.358,5 miliar dengan kredit Rp.261,9 miliar, diantaranya sebesar Rp.87,1 miliar merupakan kredit macet (*NPL*), sehingga rasio kredit bermasalah brutonya 24%.

Likuidasi Bank IFI tidak berdampak besar terhadap perekonomian nasional. Hal tersebut dilihat dari sejumlah indikator, yaitu :

- a. Jumlah aset Bank IFI sebesar Rp.442 miliar hanya 0,01% dari total aset industri perbankan nasional;
- b. Dari total dana nasabah atau dana pihak ketiga sebesar Rp.351,6 miliar, dengan komposisi, sebagian besar simpanan nasabah yang tidak masuk penjaminan LPS atau di atas Rp.2 miliar mencapai Rp.191,2 miliar dan simpanan nasabah yang masuk dalam penjaminan LPS atau kurang dari Rp.2 miliar sebesar Rp.160,4 miliar;
- c. Bank IFI tidak memiliki dana simpanan di Surat Utang Negara;
- d. Sebaran Bank IFI hanya di Jakarta dengan 6 cabang dan hanya lima ATM;
- e. Pinjaman antar bank Bank IFI hanya di bawah Rp.8 miliar;
- f. Eksposur ke sektor riil amat kecil, sehingga tidak akan mengganggu operasional perusahaan-perusahaan besar;
- g. Bank IFI tidak tercatat di pasar modal, jadi tidak berdampak pada bursa saham.

Pencabutan izin usaha Bank IFI bukan karena terkena dampak dari krisis global, karena Bank IFI telah masuk dalam pengawasan insentif sejak Tahun 2002, karena rasio kredit bermasalah (*NPL*) melebihi 5%. Laporan keuangan Bank IFI menunjukkan *NPL* Bank IFI pada Desember 2004 sebesar 3%, kemudian pada Desember 2005 menjadi 11%, dan melonjak menjadi 29% pada Desember 2006, dan terakhir berada pada posisi 23% pada Desember 2008.

Sementara persyaratan Bank Indonesia maksimal *NPL* adalah sebesar 5%. *NPL* Bank IFI yang besar menjadi penyebab utama tidak likuidnya Bank IFI. *NPL* gros Bank IFI mencapai 26% dengan posisi kredit Rp.261,9 miliar dan *CAR* di bawah 8%. Laporan bulanan Bank IFI per September 2008 menyebutkan *CAR* Bank IFI masih sangat aman yakni 27%. Namun saat itu posisi kredit bermasalah sudah mencapai 24,74%, sehingga Bank IFI rugi sebesar Rp.28,48 miliar. Kerugian paling besar Rp.24,61 miliar disebabkan pendapatan

bunga lebih kecil dari beban bunga. Hal ini berarti Bank IFI memberikan bunga simpanan lebih besar daripada yang ditentukan oleh LPS.⁵¹⁰

Kredit Macet (*NPL*) Bank IFI yang demikian tinggi mengisyaratkan Bank IFI kurang mampu mengelola risiko kredit. Terkadang potensi risiko kredit berawal dari hal-hal sederhana, semula tampak sebagai potensi risiko operasional namun pada akhirnya menjadi potensi risiko kredit. Misalnya, petugas kredit yang lalai dalam menentukan agunan calon debitur. Kelalaian ini akan cepat berubah menjadi risiko kredit ketika agunan itu ternyata bodong. Atau petugas kredit menaikkan kemampuan keuangan karena unsur kedekatan, sehingga debitur memperoleh pinjaman lebih besar dari yang seharusnya.

Faktor lain yang sering mengakibatkan kredit macet adalah risiko konsentrasi kredit yang merupakan konsentrasi pinjaman dalam suatu wilayah bisnis antara lain menurut geografi, industri, dan *credit rating*. Bank terkadang terlalu bernafsu mengucurkan kredit pada sektor tertentu yang memiliki kolektibilitas lancar. Model ini dapat membawa risiko konsentrasi kredit ketika sektor tersebut bermasalah karena terkena krisis global. Dalam rangka mengatasi risiko konsentrasi kredit, maka pengucuran kredit seharusnya tidak ditujukan kepada debitur tunggal dan pertimbangkan dampak korelasi antara bisnis yang satu dengan lainnya.

Pada September 2008 saat krisis global, status pengawasan insentif meningkat menjadi pengawasan khusus. Bank IFI dimasukkan dalam pengawasan khusus karena rasio kecukupan modal (*CAR*) di bawah batas minimum 8%, sehingga ada atau tidak adanya krisis global, Bank IFI sudah bermasalah.

Sejak masuk ke dalam Program Pengawasan Khusus, Bank Indonesia memberi waktu 3 bulan bagi manajemen untuk meningkatkan *CAR*, namun manajemen Bank IFI tidak bisa

⁵¹⁰ Pengakuan Nasabah (Fina) Bank IFI membuktikannya, yaitu bunga deposito dari Bank IFI terhadap dirinya adalah sebesar 10%, padahal bunga penjaminan LPS sebesar 7,75%, terkutip pada Media Indonesia, Tanggal 18 April 2009.

memenuhi target tersebut. Selanjutnya, Bank Indonesia memberi perpanjangan waktu 3 bulan lagi, namun kesempatan ini pun tidak mampu dimanfaatkan oleh manajemen Bank IFI. Pemegang Saham Pengendali 99% Bank IFI, yaitu Bambang Rachmadi melalui PT. Ramako Media Promosindo sudah berulang kali menyuntikkan dana untuk setoran modal, namun besarnya akumulasi kerugian bank ditambah lonjakan *NPL* mengakibatkan kinerja Bank IFI tidak kunjung sehat.

Pada akhirnya, agar kerugian bank tidak semakin besar, maka Bank IFI dilikuidasi. Pada saat pencabutan izin usaha, Bank IFI memiliki rasio *NPL* mencapai 24% dan *CAR* tidak sampai 8%. Bank IFI ditutup dengan kerugian Rp.24,324 miliar.

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang No.7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan (Undang-Undang Pebankan) dan Undang-Undang No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (Undang-Undang LPS), penyelesaian kewajiban PT. Bank IFI kepada nasabah penyimpan dana/kreditur dilakukan oleh LPS sesuai ketentuan yang berlaku. Berdasarkan Undang-Undang LPS, simpanan nasabah yang dijamin di bawah Rp.2 miliar per orang per rekening dengan suku bunga simpanan maksimal yang ditetapkan oleh LPS.

Terkait dengan penyelesaian simpanan nasabah, LPS terlebih dahulu melakukan rekonsiliasi dan verifikasi simpanan nasabah untuk menentukan simpanan layak dibayar dan tidak layak dibayar. Rekonsiliasi dan verifikasi dimaksud, akan diselesaikan LPS paling lambat dalam waktu 90 hari kerja sejak tanggal pencabutan izin usaha bank.

Pelaksanaan pembayaran yang ditetapkan sebagai simpanan layak bayar akan dilakukan oleh LPS dengan mekanisme sebagai berikut :

- 1) Pembayaran dilakukan oleh bank pembayar yang ditunjuk LPS melalui kantor-kantor cabangnya yang terdekat dengan kantor-kantor PT. Bank IFI untuk memudahkan nasabah/kreditur menerima pembayaran dana simpanannya;
- 2) Untuk memudahkan pelaksanaan pembayaran, nasabah penyimpan dana dan kreditur lainnya diwajibkan membawa dokumen-dokumen atau bukti-bukti kepemilikan dana disertai dengan identitas diri berupa KTP, SIM atau identitas lainnya;
- 3) LPS akan segera mengumumkan waktu pelaksanaan pembayaran. karyawan PT. Bank IFI tetap membantu proses penanganan nasabah di bank yang dilakukan oleh LPS.

Pelajaran yang dapat dipetik dari permasalahan Bank IFI adalah risiko reputasi. Bank IFI merupakan bank kecil, hal tersebut tidak terbantahkan, sehingga Bank Indonesia yakin benar tidak akan terjadi *rush* atau pencairan dana di bank secara besar-besaran oleh para nasabahnya. Artinya, tidak akan terjadi risiko sistemik.

Namun, dalam hal ini kemungkinan terjadi risiko reputasi yang menganggap bahwa bank kecil kurang dapat dipercaya. Tingkat kepercayaan terhadap bank kecil lainnya dapat menurun. Faktor ini sangat penting, mengingat industri perbankan sangat terkait dengan unsur kepercayaan (*trust*). Bank-bank dengan modal kecil dapat menjadi korban apabila kemudian terjadi migrasi dana pihak ketiga dari bank kecil ke bank besar yang dianggap lebih aman. Disamping itu, dapat dianalisis mengenai pentingnya modal bagi bank, mengingat modal merupakan darah bagi operasional sebuah bank.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dapat dilihat matriks mengenai penyelesaian Bank Gagal baik sebelum keluarnya Undang-Undang LPS, maupun sesudah keluarnya Undang-Undang LPS, yaitu :

TABEL 7 :
PENYELESAIAN BANK GAGAL

Nama Bank	Sebelum Keluarnya UU LPS	Sesudah Keluarnya UU LPS	Diselamatkan	Dilikuidasi	BI	LPS	KSSK
Bank Century	-	V	V	-	-	-	V
Bank Dagang Bali (BDB)	V	-	-	V	V	-	-
Bank Global	-	V	-	V	-	V	-
Bank IFI	-	V	-	V	-	V	-

Berdasarkan uraian tersebut di atas khususnya mengenai beberapa kasus Bank Bermasalah yang pada akhirnya dilakukan likuidasi, tampak bahwa pada saat sebelum terbentuknya LPS maka penyelesaian atau penanganan Bank Bermasalah sampai dinyatakan sebagai Bank Gagal dan pada akhirnya dilikuidasi, semua dilakukan oleh Bank Indonesia. Sementara itu, pada saat LPS telah terbentuk, maka penyelesaian atau penanganan Bank Bermasalah yang kemudian dinyatakan sebagai Bank Gagal dilakukan oleh Bank Indonesia, sedangkan saat Bank tersebut dinyatakan sebagai Bank Gagal yang kemudian pada akhirnya dilikuidasi, penyelesaian atau penanganannya dilakukan oleh Lembaga Penjamin Simpanan.

BAB V

PERSPEKTIF INDEPENDENSI BANK INDONESIA

DALAM PENGEMBANGAN

SISTEM PERBANKAN NASIONAL DI INDONESIA

A. Kedudukan Hukum Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Melaksanakan Fungsinya Sebagai Pengawas Lembaga Perbankan Nasional Terhadap Pembangunan Perekonomian Indonesia.

Peranan sektor perbankan sangat menentukan dalam sistem keuangan Indonesia, mengingat 80% sistem keuangan di Indonesia berada pada sektor perbankan. Perkembangan yang terjadi, baik di pasar keuangan maupun teknologi melahirkan produk dan jasa perbankan yang semakin inovatif, yang pada gilirannya apabila tidak dikelola dengan baik akan meningkatkan risiko pada masing-masing lembaga perbankan tersebut. Perkembangan kegiatan operasional perbankan yang semakin kompleks tersebut menuntut kemampuan yang tinggi dari pihak pengawas bank.

Sangat dominannya sektor perbankan dalam sistem keuangan dan perekonomian Indonesia, menjadikan Bank Indonesia harus selalu berusaha meningkatkan efektifitas pengawasan perbankan demi terwujudnya sistem perbankan yang sehat. Kondisi perbankan yang sehat dan aman merupakan prasyarat utama agar perbankan mampu mendukung pencapaian stabilitas sistem keuangan dan berperan secara optimal dalam perekonomian nasional. Untuk mencapai kondisi tersebut, diperlukan pendekatan pengawasan bank yang komprehensif dan efektif sehingga mampu mendeteksi risiko yang signifikan secara dini dan mengambil tindakan pengawasan yang sesuai dan tepat waktu.

Bank Indonesia telah menerapkan prinsip-prinsip pengawasan yang berlaku secara internasional yang di rilis oleh *Basel Committee on Banking System* pada Tahun 2004, yakni model Pengawasan Bank Berdasarkan Risiko (*Risk Based Supervision*).

Terkait dengan berkembangnya konglomerasi keuangan dimana bank menjadi salah satu bagian dari konglomerasi tersebut, maka pelaksanaan *Risk Based Supervision (RBS)* juga mencakup baik terhadap individu bank maupun secara konsolidasi. Hal tersebut mengingat kelangsungan usaha bank dipengaruhi oleh kegiatan perusahaan dan group-group perusahaan yang ada baik secara langsung maupun tidak langsung.

Berbagai permasalahan strategis yang dihadapi oleh lembaga perbankan dalam rangka mempertahankan kelangsungan kegiatan usahanya. Selain menghadapi berbagai masalah internal antara lain : masalah tingginya angka kredit bermasalah (*non performing loans/ NPL*), *negative spreads*, dan kekurangan modal (*capital deficiency*), bank-bank juga menghadapi banyak tantangan dari lingkungan industri (*business environment*) yang terus berubah dan ditandai dengan tingkat kompetisi yang semakin ketat dengan masuknya bank-bank asing ke dalam sistem perbankan nasional (baik melalui pembukaan jaringan/kantor baru maupun melalui akuisisi terhadap dan aliansi strategis dengan bank-bank domestik), likuiditas yang semakin ketat dan dihapusnya kredit likuiditas Bank Indonesia dalam rangka pelaksanaan *lender of the last resort (LoLR)*, dan semakin diperketatnya pengawasan bank oleh Bank Indonesia antara lain melalui adopsi kebijakan transparansi dan penegakan hukum (*law enforcement*).

Bank memiliki posisi khusus sebagai lembaga kepercayaan (*trust*) karena kegiatan bisnis utamanya adalah menghimpun dana (*funding*) dari dan meminjamkannya (*lending*) kepada masyarakat. Jika kepercayaan tersebut terganggu, dapat terjadi *rush (bank run)* yang pada akhirnya dapat membuat lembaga perbankan mengalami krisis, oleh karenanya lembaga perbankan sangat perlu diatur dan diawasi dengan ketat dan sangat hati-hati.

Sukses atau gagalnya suatu bank akan berkaitan dengan sistem pengawasan bank yang efektif. Begitu juga sebaliknya, sistem pengawasan yang efektif akan mendorong lembaga perbankan untuk terus memperbaiki kinerjanya sehingga bank-bank yang ada menjadi bank yang sehat dan terpercaya.

Secara umum tujuan sistem pengawasan bank yang sehat adalah untuk memastikan bahwa bank dikelola secara sehat dan berhati-hati sesuai dengan prinsip manajemen risiko dan tata kelola yang baik (*good corporate governance*) serta mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kegiatan Pengawasan bank bertujuan untuk menciptakan dan memelihara sistem perbankan yang sehat, tumbuh secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional. Sejalan dengan perkembangan sistem pengawasan bank dan lembaga keuangan yang diadopsi di negara-negara maju, Indonesiapun saat ini sudah menerapkan suatu konsep yang dikenal dengan pengawasan bank yang berhati-hati (*prudential supervision*).

Bank Indonesia menetapkan langkah kebijakan dibidang perbankan yang diharapkan dapat menjadi stimulus pertumbuhan ekonomi, sekaligus memperkuat ketahanan perbankan. Dalam hal ini, langkah kebijakan adalah terutama untuk tetap menjaga peran bank sebagai *agent of development*, meningkatkan ketahanan sistem perbankan dan memperkuat sistem pengawasan berdasarkan risiko (*risk based supervision*). Hal tersebut tidak terlepas dari langkah antisipasi terhadap perkembangan yang sangat pesat di industri perbankan dalam era globalisasi, yang ditandai dengan meningkatnya kompleksitas kegiatan operasional dan kompetisi perbankan yang ketat.

Guna mendukung momentum pemulihan krisis global, maka pengalaman menghadapi krisis telah memberikan pelajaran berharga yang penting dalam melakukan penyempurnaan peraturan dan sistem pengawasan. Sehubungan dengan itu, kebijakan perbankan Tahun 2010 diarahkan untuk semakin meningkatkan peran industri perbankan dalam mendukung

pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan disertai dengan penyempurnaan pengawasan dan ketentuan yang didasarkan atas pengalaman krisis global.

Langkah untuk meningkatkan ketahanan sistem perbankan dan memperkuat sistem pengawasan berdasarkan risiko, ditempuh berdasarkan pemahaman bahwa industri perbankan yang mampu bertahan dalam kondisi krisis sangat ditentukan oleh terwujudnya *good governance* dan *good supervision*.

Good governance dalam pengelolaan bank diperlukan karena faktor integritas dan karakter dari manajemen bank memegang peran utama dalam menciptakan sistem perbankan yang sehat. Sebagai upaya meningkatkan *good governance* Bank Indonesia memperkuat *screening* berdasarkan karakter dan integritas manajemen bank, memperkuat sanksi bagi pihak manajemen yang menyalahgunakan kewenangannya, dan Pemegang Saham Pengendali (PSP) beserta pengurus bank bertanggung jawab penuh atas apa yang terjadi di bank, dalam batas-batas ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, upaya untuk mendukung terwujudnya *good supervision*, difokuskan pada dua hal, yakni :

1. Menyempurnakan kerangka pengawasan berbasis risiko melalui peningkatan proses penilaian risiko, pengawasan, pemeriksaan dan *surveillance* terhadap sistem, serta meningkatkan kualitas penerapan manajemen risiko, khususnya dalam pengelolaan likuiditas dan kontrol terhadap produk dan aktivitas baru bank, akan menjadi fokus utama penguatan pengawasan;
2. Menyempurnakan fungsi dan organisasi pengawasan baik di Kantor Pusat maupun di seluruh Kantor-kantor Bank Indonesia. Untuk menunjang hal tersebut dibentuk Tim Panel untuk meningkatkan kualitas pemeriksaan dan langkah-langkah pembinaan sehingga pengawasan bank akan memiliki fondasi yang lebih baik dalam jangka menengah.

Sehubungan dengan implementasi Program Arsitektur Perbankan Indonesia (API) khususnya Pilar ke-3 yakni Program Peningkatan Fungsi Pengawasan Bank, bahwa dalam rangka mengantisipasi perkembangan kompleksitas kegiatan bisnis perbankan, persiapan implementasi standar internasional pada lembaga perbankan nasional (antara lain *Basel II*, *IFRS*, *Consolidated Supervision*) kebijakan Bank Indonesia di bidang Pengawasan bank terus mengupayakan peningkatan kualitas pengawasan bank, yang mencakup kualitas proses pengawasan dengan sasaran pengawas mampu mendeteksi permasalahan bank secara dini dan kualitas tindakan pengawasan dengan sasaran pengawas mampu melakukan tindakan pengawasan yang langsung mengarah kepada permasalahan bank dan dilaksanakan secara tepat waktu.

Bank Indonesia memiliki peran vital dalam menciptakan kinerja lembaga keuangan yang sehat, khususnya perbankan. Penciptaan kinerja lembaga perbankan dilakukan melalui mekanisme pengawasan dan regulasi. Seperti halnya di negara-negara lain, sektor perbankan memiliki pangsa yang dominan dalam sistem keuangan. Oleh sebab itu, kegagalan di sektor ini dapat menimbulkan ketidakstabilan keuangan dan mengganggu perekonomian.

Dalam upaya mencegah terjadinya kegagalan tersebut, sistem pengawasan dan kebijakan perbankan yang efektif harus ditegakkan. Selain itu, disiplin pasar melalui kewenangan dalam pengawasan dan pembuat kebijakan serta penegakkan hukum (*law enforcement*) harus dijalankan.

Berdasarkan fakta yang ada menunjukkan bahwa negara-negara yang menerapkan disiplin pasar, memiliki stabilitas sistem keuangan yang kokoh. Sementara itu, upaya penegakkan hukum (*law enforcement*) dimaksudkan untuk melindungi perbankan dan *stakeholder* serta sekaligus mendorong kepercayaan terhadap sistem keuangan.

Pada praktiknya, terdapat berbagai pihak (selain deposan dan debitur) yang memiliki kepentingan terhadap bank, terkait dengan aktivitas usaha bank, kepemilikan, investasi, dan kepatuhan kepada ketentuan yang berlaku tentang pengungkapan kondisi keuangannya. Pihak-pihak ini juga melakukan pengawasan terhadap bank untuk kepentingan yang berbeda-beda.

Pihak otoritas yang mengawasi perbankan antara lain dalam kaitannya dengan aspek *prudential banking*, *market disclosure* dan *fair competition*, sedangkan pihak-pihak individual lebih berkaitan dengan *stock value*, *wealth value* dan *banking needs*. Dengan demikian dalam kenyataannya bukan hanya Bank Indonesia yang melakukan pengawasan terhadap bank, namun juga pihak-pihak terkait yang ada dalam kegiatan usaha perbankan.⁴⁴⁷

Kedudukan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang bertugas antara lain mengawasi perbankan sangat dibutuhkan peranannya sebagai lembaga stabilisator perekonomian. Bank Indonesia merupakan lembaga yang memiliki peran penting dalam perekonomian terutama di bidang moneter, keuangan, dan perbankan.

Berkenaan dengan karakteristik khusus usaha bank, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral merupakan otoritas yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan sistem perbankan nasional yang sehat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelaksanaan independensi Bank Indonesia adalah untuk memenuhi unsur manfaat bagi kesejahteraan rakyat. Pembangunan ekonomi sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu Negara.

Salah satu peran Pemerintah dalam pembangunan kesejahteraan rakyatnya adalah Negara kesejahteraan yang mengacu pada upaya Pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup rakyatnya. Negara kesejahteraan merupakan sistem pemerintahan dimana Negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya. Pelaksanaan fungsi mensejahterakan masyarakat

⁴⁴⁷ Boedi Armanto, Direktur DPB1 – Bank Indonesia, Makalah : *Efektivitas Fungsi Pengawasan Bank Indonesia Dalam Rangka Implementasi Prinsip Prudential Banking*, Forum Direktur Kepatuhan Perbankan, Hotel Indonesia, Jakarta, 2009.

sesuai dengan teori hukum pembangunan diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan pembangunan seluas-luasnya yang meliputi segala segi kehidupan termasuk kehidupan ekonomi.

Fungsi hukum dalam pembangunan nasional digambarkan dengan ungkapan ”...sebagai sarana pembaharuan masyarakat” atau ”... sebagai sarana pembangunan” mempunyai pokok-pokok pikiran sebagai berikut :⁴⁴⁸

- a. Adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu.
- b. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Kedua fungsi tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh hukum disamping fungsinya yang tradisional yakni untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban. Hukum diperlukan bagi proses perubahan termasuk proses perubahan yang cepat yang biasanya diharapkan oleh masyarakat yang sedang membangun, apabila perubahan tersebut hendak dilakukan dengan teratur dan tertib. Baik perubahan maupun ketertiban merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu alat (sarana) yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.

Fungsi hukum dalam pembangunan nasional, untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban digambarkan dengan ungkapan sebagai ”sarana pembaharuan masyarakat” atau ”sarana pembangunan” mempunyai pokok-pokok pikiran : (1) adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan tersebut merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; (2) hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan⁴⁴⁹ dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, hlm.87 – 88.

⁴⁴⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat Op.cit.*, hlm.13.

Perekonomian merupakan jantung dari kehidupan masyarakat, oleh karenanya perlu dijaga. Salah satu bentuk dari penjagaan perekonomian adalah pemeliharaan kestabilan nilai rupiah yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Kegagalan dalam memelihara kestabilan nilai rupiah seperti tercermin pada kenaikan harga-harga dapat merugikan, karena berakibat menurunkan pendapatan riil masyarakat dan melemahkan daya saing perekonomian nasional dalam kancah perekonomian dunia. Berdasarkan pemahaman tersebut, maka hakikat independensi Bank Indonesia sebagai lembaga pengawas perbankan akan berdampak pada kepentingan seluruh masyarakat dalam upaya mencapai kesejahteraan ekonomi.

Hasil penelitian terhadap Kedudukan Hukum Bank Indonesia Sebagai Lembaga Yang Independen bahwa kebijakan Bank Indonesia diarahkan terutama untuk mengantisipasi tantangan pemulihan perekonomian domestik akibat krisis dan pencapaian target pertumbuhan perekonomian di tengah kondisi perekonomian dunia yang sedang turun. Di bidang perbankan, langkah kebijakan yang ditempuh diharapkan dapat menjadi stimulus pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini, langkah kebijakan difokuskan untuk : Menjaga kemampuan bank agar tetap dapat bertindak sebagai *agent of development*, yakni dengan memberikan keleluasan penyaluran kredit perbankan; memaksimalkan fungsi pengawasan; mempercepat proses konsolidasi perbankan; memperkuat sistem perbankan; serta memperkuat internal Bank Indonesia. .

Dapat dijelaskan pula, dalam upaya melakukan perkembangan pembangunan hukum nasional, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan hukum ekonomi, maka pembenahan perangkat hukum dalam sektor perbankan di Indonesia sangat diperlukan untuk memberikan landasan bagi terselenggaranya pembangunan hukum secara keseluruhan. Perangkat hukum sistem perbankan yang ada akan sangat berperan sebagai landasan dalam pelaksanaan kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan hukum perbankan dan hukum ekonomi secara keseluruhan.

Hukum perbankan merupakan domain hukum bersifat netral yang dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja merupakan area yang dapat diubah, dikembangkan sebagai sarana pembangunan masyarakat melalui pembaharuan hukum. Hukum Kebanksentralan merupakan bagian dari Hukum Perbankan. Bank Indonesia selain diatur dalam Hukum Perbankan diatur pula dalam Hukum Kebanksentralan. Asas-asas Hukum Perbankan dan Hukum Kebanksentralan yang bersifat universal tetap dipertimbangkan agar kehidupan bisnis Indonesia tidak dikucilkan dari kegiatan ekonomi dan perbankan dunia.

Aplikasi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat dilakukan dengan mengutamakan kembali kepentingan nasional dan menyeimbangkan berbagai unsur kepentingan dalam bentuk pendekatan independensi Bank Indonesia yang diaplikasikan terutama pada Hukum Perbankan dan Hukum Kebanksentralan.

Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa penggunaan hukum sebagai sarana pembaharuan, akan lebih terasa daya kerjanya dalam bidang-bidang hukum yang sifatnya netral.⁴⁵⁰ Bidang hukum yang sifatnya netral akan dengan mudah untuk mengadaptasi hukum asing dan mengikuti perkembangan yang terjadi di Negara lain, asalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang, ketertiban dan kepatutan.

Salah satu bidang hukum yang bersifat netral adalah Hukum Perbankan yang merupakan bagian dari Hukum Ekonomi, sehingga hukum sebagai sarana pembaharuan akan berperan besar dalam Hukum Perbankan. Pelaksanaan pembangunan hukum nasional dibutuhkan kesamaan pemahaman terhadap tujuan yang ingin dicapai, sehingga pembangunan hukum yang dilakukan oleh berbagai pihak dapat bersinergi mencapai tujuan yang disepakati secara nasional.⁴⁵¹

Dampak pemulihan krisis ekonomi global dan kondisi eksternal yang relatif mulai stabil pada Tahun 2010 diharapkan akan memberikan kontribusi positif terhadap prospek

⁴⁵⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat Op.cit.*, hlm.16. Lihat pula Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Op.cit.*, hlm.38-39.

⁴⁵¹ Ady Kusnadi, *Penelitian Hukum Sebagai Sarana Pembangunan Hukum Bisnis Dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional, (Pembangunan Hukum Bisnis Dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional), Op.cit.*, hlm.189.

perekonomian nasional serta memberikan ruang yang lebih luas bagi sektor perbankan dalam rangka mendorong pertumbuhan secara keseluruhan. Pada sisi lain, kebijakan perbankan ditekankan kepada penguatan perbankan nasional serta penyempurnaan sistem pengawasan bank melalui berbagai aspek yang merujuk pada pengalaman krisis global yang berlangsung pada periode yang lalu.

Kondisi tersebut diharapkan dapat lebih memacu kinerja perbankan, mengingat sektor perbankan masih tetap berperan sebagai salah satu pilar utama pembiayaan untuk mendukung pertumbuhan perekonomian nasional. Selain itu, sektor perbankan diharapkan dapat mentransmisikan peluang tersebut melalui strategi bisnis bank yang tepat dan terarah dengan tetap mengutamakan dan berpedoman kepada prinsip kehati-hatian. Langkah kebijakan perbankan ditujukan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan disertai dengan penyempurnaan pengawasan dan ketentuan yang didasarkan atas pengalaman krisis global.

Beranjak dari krisis global yang lalu serta memanfaatkan momentum dan peluang dan seiring dengan mulai pulihnya perekonomian dunia, kebijakan Bank Indonesia pada sektor perbankan didasarkan atas 4 (empat) garis besar kebijakan utama berbasis insentif dan disinsentif. Kebijakan perbankan nasional diarahkan untuk memperkuat sistem perbankan nasional serta mendorong perbankan memberikan kontribusi yang lebih optimal dalam pertumbuhan ekonomi nasional, yaitu :

1. Peningkatan Ketahanan Sistem Perbankan Nasional, dengan upaya-upaya melakukan :
 - a. Penguatan pengaturan, yang meliputi peraturan permodalan untuk tujuan memperkuat ketahanan bank terhadap risiko, peraturan terkait transparansi kondisi keuangan bank, peningkatan kualitas implementasi tata kelola organisasi yang baik, serta peningkatan efektivitas manajemen risiko terhadap aktivitas bisnis yang dilakukan oleh bank;

- b. Pemantapan sistem pengawasan bank, meliputi penyempurnaan dan penguatan metode dan praktik pengawasan bank berbasis risiko (*risk based supervision*), penguatan ketentuan operasional pengawasan bank, penyempurnaan ketentuan terkait uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*), serta peningkatan kerjasama dengan otoritas pengawas lembaga keuangan baik di dalam dan luar negeri (*home host supervision*);
 - c. Penataan kembali tingkat kompetisi perbankan Indonesia, antara lain dilakukan melalui pemantapan kembali struktur perbankan yang menyelaraskan skala usaha dengan kebutuhan permodalan untuk meningkatkan kemampuan dalam menyerap risiko usaha, penyempurnaan ketentuan terkait merger, konsolidasi dan akuisisi (MKA); serta
 - d. Pendalaman pasar keuangan untuk mendorong produk - produk keuangan sebagai alternatif penyaluran dan penempatan dana secara produktif bagi sektor riil.
2. Peningkatan intermediasi perbankan melalui penyempurnaan peraturan dan penyediaan infrastruktur yang mendukung intermediasi.
 3. Peningkatan peran dan fungsi perbankan syariah terhadap perekonomian nasional dan penguatan ketahanannya.
 4. Peningkatan peran dan fungsi Bank Perkreditan Rakyat dalam pembiayaan mikro dan peningkatan ketahanannya.

Pengawasan bank pada dasarnya dibangun atas tiga pilar utama yakni pertama, kebijakan atau peraturan (*policy or regulation guidelines*) sebagai rambu-rambu; kedua, sistem pemantauan (*monitoring system*) untuk memastikan dipatuhi atau dilanggarnya rambu-rambu yang ditetapkan; dan ketiga, penerapan sanksi (*law enforcement system*) jika terjadi pelanggaran atau penyimpangan dari bingkai rambu-rambu kehati-hatian dimaksud.⁴⁵²

Beberapa model pengawasan dari satu negara ke negara lainnya memiliki perbedaan yang mendasar, baik dalam hal pengaturan (*regulation*) dan pendekatan atau tehnik

⁴⁵² S. Batunangar, PENGEMBANGAN PERBANKAN, *Strategi Pengawasan Bank yang Efektif Di Indonesia*, Insitut Bankir Indonesia, Edisi No.78 JULI-AGUSTUS 1999, Jakarta, 1999.

pengawasan. Perbedaan-perbedaan tersebut mencerminkan faktor-faktor historis, politik dan filosofis suatu negara. Pada beberapa negara di dunia, Bank Sentral banyak terlibat dalam pengawasan bank, baik sebagai pengawas tunggal atau dengan membagi tanggung jawab dengan lembaga atau badan lain. Di beberapa negara, pengawasan bank-bank ditangani oleh suatu badan di luar bank sentral yang juga mengawasi lembaga-lembaga keuangan lainnya dengan berperan sebagai "*mega regulator*".

Negara-negara Scandinavia merupakan contoh dimana suatu "*mega regulator*" diluar Bank Sentral yang mengawasi bank-bank, perusahaan asuransi, perusahaan sekuritas, dan manajer investasi (*fund managers*). Kemudian, Canada juga mengarah ke konsep ini dengan "*the Office of Superintendent of Financial Institutions (OSFI)*" yang mengawasi bank-bank dan perusahaan asuransi. Singapura merupakan salah satu contoh Bank Sentral yang bertindak sebagai "*mega regulator*".⁴⁵³

Pada akhir-akhir ini pemisahan pengawasan lembaga keuangan dari Bank Sentral menjadi trend di negara-negara maju. Inggris memisahkan fungsi pengawasan bank dari *Bank of England* Tahun 1996, kemudian Australia pada Tahun 1997. Bahkan Indonesia juga akan mengikuti trend ini seperti telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, dimana pengawasan lembaga keuangan di Indonesia paling lambat pada ahir Tahun 2010 harus diserahkan kepada suatu lembaga pengawas jasa keuangan (LPJK). LPJK tersebut merupakan "*mega regulator*" yang bertugas mengawasi sistem perbankan dan seluruh lembaga keuangan non-bank termasuk pasar modal.

Praktik pendekatan pengawasan bank di masing-masing negara sangat tergantung pada kekuatan infrastruktur legal dan akunting. Di negara-negara yang tidak memiliki infrastruktur legal yang tidak memadai dan praktik akunting yang kurang baik, para pengawas bank umumnya tidak dapat bersandar pada data yang diberikan oleh bank-bank. Konsekuensinya,

⁴⁵³ *Ibid.*

lembaga pengawas bank harus mencurahkan banyak sumberdaya untuk mendeteksi kejahatan (*fraud*) dan praktik akunting yang tidak benar.

Secara umum prinsip pengawasan bank di Indonesia didasarkan pada 3 (tiga) pilar yakni :

1. Pengaturan (*Regulation*), bertujuan menetapkan kebijakan dan ketentuan sebagai aturan (*rules of the game*) yang wajib dipatuhi oleh lembaga perbankan, yang selanjutnya diimplementasikan dalam bentuk Perundang-Undangan; Peraturan Pemerintah, Peraturan Bank Indonesia;
2. Pemantauan (*Monitoring*) yang berupa Pengawasan (*off-site supervision*) serta Pemeriksaan (*on-site examination*), bertujuan memeriksa kepatuhan bank-bank terhadap ketentuan yang berlaku dan untuk memastikan bahwa tidak terdapat rekayasa atau kejahatan (*fraud*) dalam operasi bank serta untuk menilai kinerja dan kondisi bank secara menyeluruh. Adapun bentuk pemantauan tersebut diimplementasikan dalam bentuk laporan-laporan yang wajib disampaikan oleh bank-bank kepada Bank Indonesia; laporan-laporan keuangan periodik bank-bank termasuk yang dipublikasikan dalam surat kabar; Laporan pelaksanaan ketentuan kehati-hatian serta laporan rutin lainnya. Kemudian melakukan pemantauan atas Sistem deteksi dini tentang Tingkat kesehatan bank dan Analisa kondisi bank serta melakukan pemeriksaan setempat;
3. Penerapan Sanksi (*Law Enforcement*), bertujuan untuk memastikan ketaatan bank, pemilik dan pengurusnya terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun implementasinya dilakukan dengan menerapkan sanksi administratif dan atau pidana kepada bank, pemilik dan pengurus bank yang terbukti melakukan pelanggaran Undang-Undang.

Secara organisasional Bank Indonesia telah memiliki suatu visi, misi dan strategi yang jelas untuk setiap fungsi pokok (*core functions*)nya yang dituangkan dalam suatu arah jangka panjang (*grand strategy*) 20 tahun kedepan yang dinamakan *strategic thrusts* Bank Indonesia. *Strategic thrusts* tersebut dituangkan kedalam rencana strategis (*strategic plan*) untuk setiap lima tahun.

Untuk mewujudkan visinya, sebagai *center of excellence*, khususnya dibidang pengawasan bank kemudian Bank Indonesia mengadopsi dua strategi umum. Pertama, mendorong perkembangan struktur industri perbankan yang sehat yang ditempuh melalui dua cara yakni pengembangan perbankan yang didasarkan pada penelitian (*research based*) dan konsultasi perbankan (*banking consultancy*). Kedua, meningkatkan dan mengembangkan kemampuan pengawasan bank yang ditempuh melalui dua cara yakni pengembangan pengawas/pemeriksa spesialis dan pengembangan sistem informasi perbankan.

Pengawasan bank di Indonesia oleh Bank Indonesia diarahkan ke pendekatan risiko (*risk-driven supervision*). Salah satu alat pengawasan yang telah dikembangkan dan digunakan oleh pengawas untuk menganalisis kondisi bank dikenal sebagai *CAMEL's* (*Capital, Asset Quality, Management, Earnings, Liquidity, Sensitivity market*) sistem yang mengacu pada sistem Negara Amerika Serikat.

Penilaian faktor manajemen meliputi aspek organisasi dan manajemen umum serta manajemen risiko yang terdiri dari risiko-risiko: pasar, likuiditas, operasional, hukum dan pemilik/pengurus bank. Dengan *CAMEL's system* tersebut, dilakukan penilaian kondisi dan tingkat kesehatan suatu bank secara rutin. Sistem tersebut ditujukan sebagai suatu alat deteksi dini (*early warning system*) atas masalah yang dihadapi bank baik yang aktual maupun potensial. Dengan berhasilnya identifikasi masalah bank secara dini, diharapkan dapat

dilakukan tindak lanjut pengawasan dan pembinaan bank yang diperlukan (*cease and desist order*).

Merujuk pada 3 (tiga) pilar utama dan prinsip-prinsip pokok pengawasan bank yang efektif sebagaimana tersebut diatas, dapat diidentifikasi beberapa kelemahan utama kebijakan dan sistem pengawasan bank di Indonesia khususnya yang menyangkut kelemahan kebijakan (*policy issues*), yakni :

- a. Kebijakan perizinan (*licensing*) yang tidak selektif. Dengan diberlakukannya kebijakan deregulasi perbankan Oktober 1988, perizinan bank menjadi terlalu longgar. Demikian halnya dengan persyaratan menjadi pemilik dan pengurus bank tanpa melalui uji "kompetensi dan integritas" (*fit and proper test*) yang memadai. Akibatnya, banyak diantara pemilik dan pengurus bank yang tidak kompeten dan bermoral buruk menjadi pengurus dan pengelola bank sehingga masuk dalam sistem perbankan.
- b. Rendahnya penegakan hukum (*law enforcement*). Ketentuan perundang-undangan yang ada secara jelas dan tegas telah mengatur mengenai sanksi atas pelanggaran dibidang perbankan. Akan tetapi, penegakan hukum terhadap bank-bank atau pemilik dan pengurus bank yang melanggar peraturan yang telah ditetapkan relatif rendah. Umumnya, para bankir nakal (*bad bankers*) oleh Bank Indonesia hanya dimasukkan dalam "Daftar Orang Tercela / DOT)". Terlebih lagi, pengajuan para bankir yang diduga terlibat dalam kasus pidana perbankan hingga saat ini belum menunjukkan hasil yang maksimal.
- c. Kurangnya independensi Bank Indonesia dan adanya campur tangan pihak lain. Terdapat indikasi bahwa kebijakan perbankan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia baik dalam perumusannya maupun dalam pelaksanaannya diintervensi oleh pihak

lain untuk kepentingan kelompok tertentu. Banyaknya Intervensi terhadap Bank Indonesia khususnya yang berkaitan dengan tekanan politis dari pihak-pihak tertentu. Akibatnya, beberapa kebijakan strategis yang ditempuh selama ini cenderung ditujukan untuk kepentingan pihak tertentu sehingga menimbulkan distorsi.

- d. Implementasi *self-regulatory banking* tidak efektif. Kebijakan untuk mendorong kedewasaan dan tanggung-jawab pengurus dalam pengelolaan bank dalam bentuk *self-regulatory banking*, kebijakan perkreditan (PPKPB), audit intern, dan transaksi derivatif -- yang diterapkan sejak Tahun 1995, pada umumnya tidak efektif. Hal tersebut terutama disebabkan oleh tidak adanya penerapan atas sanksi yang tegas dan lemahnya *law enforcement*.
- e. *Moral Hazard*. Longgarnya saringan menjadi pemilik dan pengurus bank dan ketidak efektifan pengenaan sanksi akibat lemahnya penegakan hukum telah menimbulkan banyak penyalahgunaan bank (*moral hazard*) oleh para pemilik, pengurus dan pejabat bank untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya. Rendahnya pemahaman para nasabah dan bankir atas tanggung-jawabnya juga merupakan faktor pendorong timbulnya *moral hazard*.

Sejalan dengan perkembangan kegiatan lembaga perbankan yang semakin mengglobal, berdampak pada perubahan secara mendasar sistem perbankan dan keuangan di Indonesia. Terdapat beberapa faktor mendasar yang telah dan akan merubah kondisi lembaga perbankan perbankan nasional. Pada saat ini perubahan struktur perbankan nasional antara lain ditandai dengan: Penurunan jumlah bank akibat likuidasi dan pembekuan usaha bank serta merger dan akuisisi; serta pembersihan sistem perbankan dari pelaku perbankan yang tidak *'fit and proper'*.

Secara umum lembaga perbankan nasional dimasa mendatang akan diwarnai oleh beberapa corak utama antara lain berupa :

- a. Penambahan jumlah bank asing atau kepemilikan asing dalam perbankan nasional;
- b. Penggabungan usaha (merger) dan akuisisi serta megamerger bank-bank milik negara, bank-bank *take-over* dan bank-bank besar lainnya;
- c. Aliansi strategis antara bank asing dengan bank nasional;
- d. Tingkat persaingan antar lembaga perbankan yang semakin tinggi;
- e. Berkembangnya perbankan syariah sebagai alternatif lembaga pembiayaan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa dengan adanya peningkatan ukuran, cakupan dan kompleksitas organisasi lembaga perbankan nasional akan menjadi berat tugas pengawasan untuk melindungi keamanan dan kesehatan bank.

Pada sisi lain, melihat perkembangan dinegara-negara maju, persaingan antar lembaga keuangan semakin meningkatnya akibat mengaburnya perbedaan antara lembaga keuangan, bank umum, bank investasi dan asuransi. Disamping itu, arus globalisasi telah semakin meluas, tidak hanya pada sektor perbankan dan pasar uang tapi juga pada perekonomian merupakan fokus utama yang menjadi tantangan pengawas bank.

Selanjutnya, agar pengawasan berjalan lebih efektif, maka pendekatan dan model pengawasan bank yang diadopsi harus sesuai dengan kondisi spesifik suatu negara. Beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam penetapan pendekatan dan fokus pengawasan antara lain meliputi : kesiapan infrastruktur legal dan akunting, efektivitas *law enforcement*, tingkat pemahaman pelaku pasar terhadap sistem keuangan, dan tingkat kompetensi dan integritas (*fit and proper*) para pemilik dan pengurus bank pada umumnya. Disamping itu, arah

perkembangan sistem keuangan nasional dan aturan-aturan internasional mengenai perbankan juga harus diperhatikan.

Bank Indonesia dinilai perlu untuk menyesuaikan strategi pengawasan bank yang diadopsinya selama ini dengan pertimbangan, yaitu :

1. Adanya kelemahan melekat dalam strategi tersebut antara lain pendekatan yang kurang tepat dan pelaksanaannya yang kurang konsisten;
2. Kurang sesuai diterapkan untuk kondisi dan karakteristik sistem perbankan pada saat ini karena perubahan kebijakan perbankan dalam tahun terakhir;
3. Untuk mengadaptasi perkembangan pendekatan pengawasan bank yang ditempuh oleh otoritas pengawas bank di negara-negara maju harus sejalan dengan perkembangan (*trend*) industri keuangan dan perbankan dunia.

Pendekatan pengawasan (termasuk pemeriksaan) bank yang dilakukan oleh Lembaga Pengawasan Perbankan di masa mendatang pada intinya perlu difokuskan pada 4 (empat) aspek yakni :

- a. Penilaian risiko-risiko usaha bank secara mendalam;
- b. Pengintegrasian pemeriksaan untuk memperoleh data dan informasi yang akurat mengenai kondisi suatu bank;
- c. Pengembangan kemampuan para pemeriksa dan pengawas menjadi spesialis yang menguasai secara mendalam mengenai aspek-aspek utama operasional bank seperti transaksi forex dan pasar uang, *asset and liability management*, dan *electronic data processing*. Disamping itu, perlu juga dikembangkan keterampilan penyidikan atau investigasi dibidang perbankan.
- d. Dalam hal meminimalisir terjadinya *moral hazard* dan distorsi dalam sistem perbankan, perlu diterapkan *law enforcement* secara konsisten dan konsekuen dalam

bentuk pengenaan sanksi administratif maupun sanksi pidana bagi bankir yang terbukti melanggar peraturan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, terdapat beberapa upaya yang dilakukan oleh Lembaga Pengawas Perbankan untuk mengoptimalisasikan fungsi pengawasannya, yaitu :

1. Memperkuat kerangka pengawasan bank (*supervisory framework*), yang meliputi penerapan peraturan dan ketentuan perbankan yang maksimal serta memperketat perizinan bank;
2. Memperkuat organisasi pengawasan bank, melalui : peningkatan efektifitas pengawasan bank dengan mengembangkan banking monitoring system yang mengarah pengembangan indikator (*determinants*) yang dapat berfungsi sebagai sistem deteksi dini (*early warnings system*) krisis perbankan serta mengintegrasikan pemeriksaan (*on-site*) untuk memperoleh data yang akurat dan obyektif mengenai kondisi usaha bank;
3. Menegakkan penerapan sanksi (*law enforcement*), karena *law enforcement* merupakan salah satu pilar utama pengawasan bank, karena itu perlu ditegakkan secara konsisten untuk meminimalkan *moral hazard* dan distorsi terhadap sistem perbankan.
4. Menerapkan kebijakan likuidasi bank secara konsekuen, dimana *Moral hazard* dan *bank insolvency* merupakan dua permasalahan yang saling terkait. Penjaminan simpanan nasabah (*deposit guarantee*) dan pemberian bantuan likuiditas pada bank-bank yang kesulitan likuiditas dan *insolvent* dapat menimbulkan *moral hazard*. Sebagai resolusi atas permasalahan ini, Edgar Meister, Direksi *Deutsche Bundesbank*, dalam salah satu simposium menyatakan "*Allow Banks to Fail*". Lebih lanjut dikemukakan bahwa pengawas bank harus mencoba untuk

menghindarkan dua skenario sekaligus yakni dampak serius dari *insolvency bank* dan terjadinya *moral hazard*. Masalah *moral hazard* hanya akan dapat dicegah dengan menekankan dan mensyaratkan bahwa tanggungjawab berada tangan para pelaku pasar, dan dengan membatasi intervensi badan-badan pemerintah.⁴⁵⁴ Dengan meniadakan *moral hazard* juga akan meningkatkan stabilitas sistem dan meningkatkan manajemen krisis. Berkaitan dengan program penjaminan pemerintah simpanan masyarakat di bank, Indonesia merupakan satu contoh yang ekstrem. Kejadian krisis perbankan di Tahun 1997 yang lalu merupakan pengalaman berharga, karena tidak ada negara di dunia yang menjamin seluruh dana masyarakat di bank seratus persen. Hal tersebut dinilai tidak mendidik masyarakat dan investor untuk berhati-hati dalam tindakan investasi yang dilakukannya.

5. Mengadopsi model pengawasan yang antisipatif dan melihat ke depan (*forward looking*) and *innovatif* dengan cara mengadopsi pengawasan yang berorientasi risiko (*risk-based supervision*). Model pengawasan yang sesuai pada saat ini dan masa mendatang harus berorientasi pada risiko (*risk-based*). Sejalan dengan hal tersebut, pengawasan bank masa depan perlu diarahkan pada analisis kompetisi sebagai dampak dari konsolidasi perbankan. Kompetisi pasar perlu dipelihara agar nasabah menerima produk dengan kualitas terbaik. Selanjutnya, analisis kesehatan bank perlu diarahkan pada pendekatan konsolidasi dan global sebagai respons terhadap tumbuhnya konglomerasi keuangan yang tampaknya akan semakin meningkat dimasa mendatang.

⁴⁵⁴ Meister, Edgar, "*Allow Banks to Fail*", Statement delivered at symposium at University of Frankfurt, February 1999.

6. Menegakkan dan memaksimalkan pelaksanaan independensi Bank Indonesia, agar tugas pokok dan tanggung-jawab yang diamanatkan oleh Undang-Undang dapat terlaksana secara efektif, dan Bank Indonesia harus bebas dari semua bentuk intervensi.
7. Mengefektifkan kerjasama antar lembaga baik domestik maupun internasional
Untuk mewujudkan sistem perbankan yang sehat memerlukan kerjasama dan koordinasi yang efektif dengan lembaga-lembaga terkait baik domestik maupun internasional.

Keberhasilan sebagai lembaga pengawas perbankan tidak akan dapat berjalan dengan sendirinya dengan reorganisasi atau pemisahan fungsi pengawasan dari bank sentral, sebagaimana pendapat dari Pejabat pengawasan bank di *Reserve Bank of Australia* yang sekarang telah dipisahkan ke lembaga baru, yaitu *APRA*⁴⁵⁵. Keberhasilan tersebut merupakan produk yang dikembangkan dari suatu filosofi orientasi-pasar yang fleksibel. Hanya dengan menjadi suatu lembaga yang berintegritas tinggi, dinamis, *forward looking*, dan *market friendly* serta senantiasa belajar (*learning organization*) pada akhirnya akan berhasil melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh rakyat melalui konstitusi dan menjadi lembaga yang kompeten dan independen.

Seiring dengan program restrukturisasi perbankan pasca krisis diperlukan peningkatan efektivitas pengawasan bank secara terencana dan komprehensif. Sementara itu, di sisi otoritas pengawasan, perlu peningkatan kualitas dan kuantitas pengawas bank secara berkesinambungan serta pengembangan sistem informasi dan alat-alat pengawasan yang lebih baik seiring dengan peningkatan kompleksitas usaha dan risiko bank. Di sisi industri perbankan, perlu pelaksanaan tata kelola yang baik dan manajemen risiko serta pengendalian

⁴⁵⁵ Gray, B.L., *Achieving Effective Supervision*, RBA Bulletin, Dec.1999.

internal yang efektif secara konsisten, dan untuk memperkuat struktur industri perbankan perlu dilakukan konsolidasi melalui modal dan merger.

Permasalahan lainnya adalah terkait dengan pengalihan otoritas pengawas bank dari Bank Indonesia kepada Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LPJK)⁴⁵⁶ yang harus terbentuk selambat-lambatnya pada Tanggal 31 Desember 2010 sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia. Sementara itu, Goodhart menyatakan bahwa pengawasan perbankan di Negara berkembang lebih baik dipertahankan di Bank Sentral karena memiliki anggaran yang lebih memadai, lebih independen dan lebih ahli, serta terpercaya.⁴⁵⁷

Pengawasan bank menjadi masalah yang cukup penting sejak perekonomian Indonesia mengalami krisis moneter, karenanya Undang-Undang Bank Indonesia mengamanatkan pengawasan bank dilepaskan dari Bank Indonesia. Selanjutnya, pengawasan bank akan dialihkan kepada LPJK.

Sisi lain dari hukum menurut Fletcher adalah hukum saat ini mempunyai dua sisi dimana satu sisi adalah prinsip legalitas dan sisi lainnya adalah prinsip oportunitas. Prinsip legalitas menghendaki ditegakkannya hukum seperti apa adanya, sedangkan prinsip oportunitas menghendaki ditegakkannya hukum sebagaimana para ekonom memandang investasi sumber daya untuk memperoleh hasil yang paling efisien.⁴⁵⁸

Belajar dari kasus perbankan yang terjadi karena adanya krisis global seperti Bank Century yang diambil alih oleh LPS pada Tanggal 21 November 2008, terdapat beberapa hal yang perlu diperbaiki dalam pengawasan bank, yaitu, pertama, penerapan sanksi yang tidak konsisten, karena adanya perpanjangan waktu dan toleransi; kedua, keterlambatan perbaikan bank bermasalah, karena Undang-Undang Perbankan tidak mengatur secara tegas untuk

⁴⁵⁶ Saat ini LPJK berubah menjadi OJK dengan cakupan materi yang lebih luas, karena kewenangan yang ingin dicakup meliputi seluruh bidang perbankan, tidak semata-mata pengawasan bank.

⁴⁵⁷ C.A.E. Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, MIT Press, Cambridge, MA, 1995, hlm.43.

⁴⁵⁸ George P. Fletcher, *op. cit.*, hlm.30. *Legality principle is based on the premise that the state must act so as to realize the law practice.... Opportunity principle reflects the economist concern about investing resources to produce the most efficient result.* (Prinsip legalitas atau hukum didasarkan atas premis bahwa Negara harus bertindak untuk merealisasikan praktik hukum....Prinsip kesempatan mencerminkan perhatian ekonom untuk menginvestasikan sumber daya untuk memperoleh hasil yang paling efisien)

penanganan bank bermasalah dengan memberikan kewenangan diskresi kepada Bank Indonesia.⁴⁵⁹

Asas legalitas mengajarkan bahwa setiap tindakan Pejabat administratif harus selalu berdasarkan hukum. Pejabat administratif dapat mengambil suatu keputusan, sementara peraturannya tidak ada, tidak lengkap, atau tidak jelas. Hal ini, disebabkan hukum tidak mungkin mengatur seluruh permasalahan secara mendetail, disamping itu hukum selalu ketinggalan dari perkembangan zaman.

Sebagai perbandingan berikut adalah keadaan Bank Sentral di Singapura dan Amerika Serikat terkait dengan kewenangan pembinaan dan pengawasan bank.

Bank Sentral Singapura, *the Monetary Authority of Singapore (MAS)* mempunyai kewenangan pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga keuangan termasuk perbankan.

Berlainan dengan di Amerika Serikat, dimana sejarah perbankan sudah berjalan lebih dari seratus tahun, pengawasan bank tidak hanya dilakukan oleh *The Fed*, melainkan juga oleh *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* dan *Bank Commercial, Trust Companies, Mutual dan Stock Savings Banks* serta *Industrial Banks*.

Apabila ditinjau dari pendiriannya, *MAS* yang didirikan pada Tahun 1970 berdasarkan *The Monetary Authority of Singapore Act* Tanggal 1 Januari 1971 (*The MAS Act*)⁴⁶⁰ yang memberikan kewenangan kepada *MAS* untuk mengatur di bidang moneter, perbankan dan aspek keuangan. Disamping itu, *MAS* diberikan tugas untuk :

⁴⁵⁹ Pasal 37 ayat (1) dan Penjelasannya Undang-Undang Perbankan.

⁴⁶⁰ http://agcvlbd4.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-186&doctype=MONETARY%20AUTHORITY%20OF%20SINGAPORE%20ACT%0a&date=latest&method=p art, [3/02/2010].

Legislation History dari *The MAS Act* adalah :

1. *Act 42 of 1970 – Monetary Authority of Singapore Act 1970.*
2. *Act 31 of 1972 – Monetary Authority of Singapore (Amendment) Act 1972.*
3. *Act 35 of 1973 – Statutes of the Republic of Singapore (Miscellaneous Amendments) (No.4) Act 1973.*
4. *Act 26 of 1984 – Monetary Authority of Singapore (Amendment) Act 1984.*
5. *Act 11 of 1991 – Statutes (Miscellaneous Amendments) Act 1991.*
6. *Act 28 of 1998 – Monetary Authority of Singapore (Amendment) Act 1998.*
7. *Act 27 of 1999 – Exchanges (Demutualisation and Merger) Act 1999.*

- a. Bertindak sebagai bankir dan agen keuangan Pemerintah;
- b. Mengembangkan stabilitas moneter; dan
- c. Menetapkan kebijakan kredit dan nilai tukar yang berguna untuk pertumbuhan ekonomi. Perkembangan lebih lanjut, pada April 1977, Pemerintah memutuskan untuk memasukkan fungsi pengaturan industri asuransi di bawah kekuasaan MAS, dengan memasukkan *the Securities Industry Act* (1973) ke dalam lingkup pengaturan MAS pada September 1984.

MAS berwenang melakukan pengawasan dibidang perbankan, asuransi, perusahaan efek dan sektor keuangan. Bahkan dengan dilakukannya merger dengan *the Board of Commissioners of Currency* pada Tanggal 1 Oktober 2002, MAS juga mempunyai fungsi dalam penerbitan mata uang. Selanjutnya, tujuan pokok dari MAS adalah :

- a. Memelihara kestabilan harga dalam rangka untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi;
- b. Memelihara pusat keuangan yang dapat dipercaya dan berwibawa;
- c. Memastikan manajemen kehati-hatian dan efektif dalam pengelolaan manajemen cadangan devisa Pemerintah Singapura; dan
- d. Menumbuhkan Singapura sebagai suatu pusat keuangan internasional yang kompetitif.⁴⁶¹

⁴⁶¹ *Article 4 Monetary Authority of Singapore Act* mengenai *Principal objects and functions of Authority*, melalui http://www.mas.gov/about_us/Introduction_to_MAS.html, [3/02/2010], menyatakan:

- “ (1) *The principal objects of the Authority shall be:*
- (a) *to maintain price stability conducive to sustainable growth of the economy;*
 - (b) *to foster a sound and reputable financial centre;*
 - (c) *to ensure prudent and effective management of the official foreign reserves of Singapore; and*
 - (d) *to grow Singapore as an internationally competitive financial centre.*
- (2) *The function of the Authority shall be:*
- (a) *to act as the central bank of Singapore, including the conduct of monetary policy, the issuance of currency, the oversight of payment systems and serving as banker to and financial agent of the Government;*
 - (b) *to conduct integrated supervision of financial services and financial stability surveillance;*
 - (c) *to manage the official foreign reserves of Singapore; and*
 - (d) *to develop Singapore as an international financial centre.”*

(1) Obyek utama *the Authority* adalah:

 - (a) menjaga stabilitas harga yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan;
 - (b) mengembangkan pusat keuangan yang sehat dan terkemuka;
 - (c) memastikan manajemen kehati-hatian dan efektif dalam pengelolaan cadangan devisa Negara Singapura; dan
 - (d) menumbuhkan Singapura sebagai pusat keuangan internasional yang kompetitif.

Sementara pokok-pokok fungsi *MAS* adalah sebagai berikut :

- a. Bertindak sebagai Bank Sentral Singapura, termasuk menetapkan kebijakan moneter, penerbitan mata uang, pengawasan sistem pembayaran dan pemberian jasa sebagai bankir kepada Pemerintah dan agen keuangan Pemerintah;
- b. Menetapkan pengawasan yang terintegrasi atas pemberian jasa keuangan dan pengawasan stabilitas keuangan;
- c. Memelihara cadangan devisa Pemerintah Singapura; dan
- d. Mengembangkan Singapura sebagai suatu pusat keuangan internasional.

Berbagai krisis ekonomi dan krisis global yang memberikan dampak kepada Indonesia telah memberikan pelajaran penting terkait dengan fungsi pengawasan bank pada Bank Indonesia selaku Bank Sentral khususnya dalam menjaga stabilitas keuangan. Kegagalan di bidang pengawasan perbankan dijadikan tolok ukur untuk membentuk lembaga pengawasan bank. Dalam rangka memperkuat pengawasan sektor keuangan akan dibentuk Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LPJK), dengan harapan pengawasan terhadap lembaga keuangan baik bank maupun bukan bank menjadi lebih baik.

Pembentukan LPJK disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia, akibatnya model LPJK yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia akan dianggap melanggar Undang-Undang. Ke depan beberapa alternatif konsep bentuk lembaga pengawasan yang dapat dipilih adalah :

1. LPJK dengan Otoritas penuh.

Kewenangan pengawasan terhadap perbankan, pasar modal, dan LKBB berada dalam satu lembaga, sehingga tiga otoritas pengawasan yaitu pasar modal, perbankan, dan LKBB

(2) Fungsi *the Authority* adalah:

- (a) bertindak sebagai Bank Sentral Singapura, termasuk pelaksanaan kebijakan moneter, penerbitan mata uang, pengawasan sistem pembayaran dan bertindak sebagai bankir dan agen keuangan untuk dan atas nama Pemerintah;
- (b) melakukan pengawasan terpadu jasa keuangan dan pengawasan stabilitas keuangan;
- (c) mengelola cadangan devisa Negara Singapura; dan
- (d) mengembangkan Singapura sebagai pusat keuangan internasional.

akan bergabung menjadi satu otoritas yang bersifat independen. Artinya Bank Sentral hanya memiliki kebijakan moneter tanpa berwenang melakukan pengawasan bank. Agar Bank Sentral tetap mendapatkan informasi mengenai kondisi bank, maka Bank Sentral berkoordinasi dengan otoritas pengawasan tersebut dengan cara Bank Sentral menempatkan pejabatnya secara *ex officio* sebagai anggota Dewan Komisioner otoritas pengawasan sekaligus sebagai *Chief Supervisory Officer (CSO)*.

Saat ini dirasakan kebutuhan atas sistem pengawasan satu pintu, baik terhadap lembaga keuangan bank maupun LKBB, mengingat banyak produk dari LKBB dipasarkan melalui industri perbankan, sehingga akan memudahkan dalam pemeriksaannya. Namun demikian, pembentukan lembaga pengawasan tersebut haruslah merupakan lembaga yang independen tidak berada di bawah Pemerintah, untuk menjamin lembaga tersebut bebas dari intervensi politik atau kepentingan.

Untuk menghindari adanya *conflict of interest*, mengingat Pemerintah memiliki saham pada beberapa bank di Indonesia, sesuai dengan amanat Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia, dan untuk mewujudkan independensi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Bank Indonesia, maka lembaga pengawasan tersebut harus independen, sehingga harus bertanggung jawab kepada DPR bukan kepada Presiden.

Pemisahan fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia harus didukung dengan sistem hukum yang baik untuk menjamin adanya koordinasi antara otoritas perbankan dan otoritas moneter. Meskipun pengawasan perbankan telah beralih kepada lembaga pengawasan tersendiri, namun Bank Indonesia tetap memiliki kewenangan dan akses terhadap data dan informasi dari bank. Untuk itu Undang-Undang Bank Indonesia perlu diamandemen, khususnya tentang : (1) kewajiban bank untuk menyampaikan laporan-laporan kepada Bank Indonesia terkait dengan kelancaran pelaksanaan tugas di bidang kebijakan moneter, sistem pembayaran, dan stabilitas sistem keuangan, (2) pengaturan

fungsi Bank Indonesia di bidang stabilitas sistem keuangan termasuk kewenangan untuk memantau (*surveillance*), memeriksa bank dalam rangka pelaksanaan tugas moneter dan sistem pembayaran.

2. LPJK dengan Otoritas penuh, yang disertai dengan Pengaturan tentang Forum Stabilitas Sistem Keuangan.

Forum Stabilitas sistem keuangan berfungsi untuk mengkoordinasikan otoritas pengawasan dengan lembaga lain seperti Bank Indonesia atau LPS. Keputusan penting yang berkaitan dengan jasa keuangan akan dikonsultasikan terlebih dahulu dalam forum. Keberadaan otoritas pengawasan mencabut kewenangan pengawasan bank dari Bank Indonesia, sementara Bank Indonesia hanya berwenang mengawasi sektor moneter. Agar pengawasan bank dan kewenangan moneter tetap berkaitan, forum stabilitas sistem keuangan berperan sebagai penghubung.

Keputusan penting yang berkaitan dengan jasa keuangan akan dikonsultasikan terlebih dahulu dalam forum stabilitas sistem keuangan, seperti pemberian fasilitas pendanaan bagi bank, yang selama ini diputuskan oleh Bank Indonesia, apabila otoritas pengawasan telah dibentuk, maka forum stabilitas sistem keuangan akan memberikan terlebih dahulu tanggapannya sebelum keputusan penyuntikan dana diberikan oleh Bank Indonesia.

3. Pembentukan Komite atau *Board*.

Komite atau *Board* berfungsi menyusun kebijakan terkait dengan *micro prudential* bank (kegiatan operasional pengawasan bank), sementara pengawasan sistem perbankan akan tetap berada di tangan Bank Sentral untuk kepentingan pengawasan makro sistem keuangan (*macro prudential* antara lain mengatur bank dan kebijakan pengawasan bank).

Berdasarkan beberapa alternatif tersebut di atas, maka alternatif ketiga merupakan yang paling ideal untuk diterapkan di Indonesia, mengingat lembaga yang paling siap untuk merespons

ketika muncul ancaman terhadap stabilitas sistem keuangan adalah Bank Sentral. Pembentukan otoritas pengawasan haruslah menjadi solusi permasalahan sistem keuangan selama ini, bukan sebaliknya, justru menjadi permasalahan baru. Dewasa ini, perkembangan lembaga keuangan sangat pesat dan menjadikan permasalahan dalam sistem keuangan semakin kompleks karena semakin terintegrasinya antara sub sistem pasar uang, pasar modal, pasar saham, pasar komoditas, berikut derivasi produknya, semuanya ini memerlukan lembaga pengawas yang andal, transparan, akuntabel (dapat dipertanggungjawabkan), dan kredibel (dipercaya).

Efektivitas pengawasan LPJK lebih ditentukan oleh koordinasi antar lembaga pengawasan di sektor jasa keuangan, sehingga integrasi LPJK seperti yang dikehendaki dalam OJK bukan merupakan solusi untuk kondisi Indonesia.

Apalagi, saat ini telah ada Undang-Undang LPS, maka pembentukan LPJK menjadi tidak terlalu penting, karena dengan adanya Undang-Undang LPS tersebut, maka dana simpanan masyarakat di bank dijamin, sehingga kedudukan Bank Indonesia sebagai pengawas bank semakin kuat dalam melaksanakan tugasnya, dan *conflict of interest* antara pengelolaan moneter dan pengawasan bank telah dieliminir dengan terbentuknya LPS.

Sektor keuangan, khususnya perbankan, dapat diibaratkan sebagai organ jantung dalam tubuh, sehingga apabila perbankan terganggu, maka organ tubuh lainnya dapat ikut terganggu. Sebagaimana diketahui bahwa untuk jangka menengah dan panjang, perbankan masih mendominasi sistem keuangan di Indonesia, sementara konglomerasi atau *universal banking* yang merupakan awal dari pertimbangan pendirian OJK menjadi tidak relevan, karena konglomerasi atau *universal banking* belum berkembang di Indonesia.

Pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia saat ini lebih efektif dibandingkan sebelum independensi Bank Indonesia, sehingga dalam beberapa tahun terakhir ini sistem perbankan lebih stabil dengan kecenderungan menguat. Bank Indonesia saat ini sudah menerapkan pengawasan bank secara konsolidasi.

Apabila integrasi pengawasan jasa keuangan diperlukan dalam rangka meningkatkan efektivitas peningkatan pengawasan jasa keuangan, maka yang terbaik adalah dengan menggabungkannya kedalam Bank Sentral, karena akan memperkuat perumusan dan pengendalian kebijakan moneter dan memperkokoh stabilitas ekonomi makro, sebagaimana halnya yang dilakukan oleh Bank Sentral Singapura, *MAS*. Selain itu, apabila dilihat dari kesiapan, Bank Indonesia telah memiliki infrastruktur yang memadai untuk pengawasan lembaga jasa keuangan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, beberapa hal yang perlu diperhatikan dan layak untuk dipertimbangkan, adalah :

1. Pengawasan bank lebih tepat berada di Bank Indonesia, sebagaimana telah diterapkan di *MAS*, Bank Sentral Singapura. Adapun yang menjadi pertimbangan adalah untuk memastikan koordinasi yang efektif antara kebijakan moneter dan stabilitas sistem keuangan, dan pada umumnya, Bank Sentral lebih memiliki independensi dan sumber daya yang memadai;
2. Apabila OJK dipaksakan untuk dibentuk, maka terdapat risiko terhadap stabilitas sistem perbankan dan kemajuan di bidang pengawasan bank yang telah dicapai saat ini. Hal ini, karena lembaga baru tidak dapat serta merta memiliki kemampuan dan pengalaman untuk melakukan pengawasan bank secara efektif. Dalam kondisi krisis ekonomi, bahkan dapat menimbulkan *systemic risk* (risiko sistemik) dan *moral hazard*. Hal tersebut juga dapat merusak sistem pengawasan bank yang saat ini sudah berjalan dengan baik. Selain itu, kegagalan sistem pengawasan bank akan menurunkan kepercayaan pasar terhadap industri perbankan Indonesia yang pada akhirnya akan meningkatkan *country risk* (risiko Negara). Pembentukan lembaga baru membutuhkan banyak biaya, untuk penyediaan sumber daya manusia, sarana, dan prasarana pendukung, mengingat lembaga di

luar Bank Indonesia mendapatkan dana operasional dari Negara yang berasal dari APBN, maka keterbatasan anggaran akan tetap terjadi walaupun keadaan tidak krisis. Berbeda dengan Bank Indonesia yang memiliki sumber pendanaan sendiri, sehingga pengembangan sistem pengawasan bank tidak akan terhalang oleh keterbatasan anggaran. Selanjutnya dengan adanya wacana mengenakan *fee* kepada perbankan dalam rangka membiayai kegiatan OJK, maka akan menimbulkan beban bagi bank, sehingga akan mendorong peningkatan biaya yang akhirnya akan dibebankan kepada nasabah.

3. Independensi adalah faktor yang sangat penting bagi lembaga pengawas. Apabila pengawasan bank dilakukan oleh lembaga tersendiri yang berada di bawah Menteri atau Presiden, tidak ada jaminan lembaga tersebut akan bebas dari intervensi politik atau kepentingan. Selain itu, dapat pula timbul *conflict of interest* mengingat Pemerintah juga memiliki saham di beberapa bank besar di Indonesia. Apabila pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia akan menjadi berbeda, karena Bank Indonesia adalah lembaga yang independensinya dijamin dan dijamin oleh Undang-Undang.

Konsep ke depan, dengan belajar dari pengalaman kasus Bank Century sebagai pelajaran berharga, pengalaman saat krisis moneter Tahun 1997 – 1998, dan krisis keuangan global yang meruntuhkan lembaga-lembaga keuangan terkemuka di dunia, serta pengalaman Negara maju dalam mengatasi krisis keuangannya, maka yang harus dilakukan adalah merespons persoalan krisis yang dihadapi karena ke depan yang diperlukan adalah penguatan koordinasi, bukan hanya mengambil alih tugas pengawasan bank yang telah ada yang dirasakan masih kurang efektif untuk menjaga kelangsungan usaha individual bank ataupun merespon pencegahan krisis atau meminimalkan dampak krisis.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikemukakan bahwa industri perbankan yang sehat perlu didukung dengan sistem pengawasan bank yang independen dan efektif. Pengawasan yang independen dan efektif sangat diperlukan baik untuk saat ini maupun jangka panjang untuk mengantisipasi meningkatnya kegiatan usaha maupun kompleksitas risiko yang dihadapi oleh lembaga perbankan nasional. Oleh karena itu, Bank Indonesia sebagai otoritas pengawas bank selalu terus menyempurnakan sistem pengawasan bank dengan terus mengembangkan metode pengawasan bank yang berbasis pada risiko (*risk-based supervision*) serta melakukan konsolidasi organisasi pengawasan bank yang ada di Bank Indonesia.

Pembenahan ke dalam yang dilakukan oleh Bank Indonesia dalam bentuk reorganisasi struktur pengawasan diperlukan untuk memenuhi melaksanakan fungsi pengawasan yang berbasis risiko. Selain untuk meningkatkan efektivitas pengawasan, konsolidasi organisasi pengawasan bank yang ada di Bank Indonesia juga ditujukan untuk memperkuat pelaksanaan *enforcement* atas ketentuan dan kebijakan perbankan yang telah dibuat oleh Bank Indonesia.

Berkaitan dengan penyelesaian krisis keuangan dan perbankan di Indonesia sebagai dampak dari krisis global yang terjadi di beberapa negara-negara maju di dunia, paling tidak terdapat 2 (dua) hal yang dapat dilakukan sebagai bentuk regulasi dan landasan hukum yang sifatnya permanen atas berbagai upaya yang akan diambil oleh Bank Indonesia sebagai Bank sentral yang berkoordinasi dengan Pemerintah sebagai upaya untuk penyelamatan sistem perbankan nasional, yaitu :

- a. Regulasi yang efektif sebagai *legal framework* yang berkenaan dengan penyusunan perangkat aturan yang ditujukan untuk menanggulangi krisis atau *systemic risk* yang norma hukumnya dirumuskan secara berbeda dari perangkat aturan yang mengatur kegiatan usaha perbankan dalam kondisi normal. Agar tindakan yang diambil oleh otoritas yang berwenang dalam mengatasi krisis dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, maka selain perangkat aturan hukum yang

mengatur kondisi normal, perlu disusun pula perangkat hukum yang melandasi kerangka kerja (*framework*) manajemen krisis yang bersifat strategis (*crisis strategy management*);

- b. Regulasi yang dibuat juga dikaitkan dengan Kebijakan Bank Indonesia dalam menjalankan fungsinya sebagai *lender of the last resort*, yakni dalam pemberian kebijakan bantuan likuiditas terhadap penyelamatan perbankan nasional sebagai upaya penyelamatan perekonomian nasional. Selanjutnya dalam rangka pelaksanaan kebijakan pemberian bantuan likuiditas tersebut Bank Indonesia selaku pengawas, tetap menjalankan pengawasan yang ketat terhadap penyaluran bantuan likuiditas tersebut terhadap bank-bank yang betul-betul digunakan untuk membayar penarikan simpanan nasabah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka sudah saatnya Indonesia memiliki satu perangkat ketentuan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan stabilitas sistem keuangan dalam bentuk Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Hal tersebut dilakukan sehubungan dengan terjadinya krisis keuangan global yang telah mengakibatkan sistem keuangan di beberapa negara termasuk Amerika Serikat tidak dapat menjalankan fungsi dan perannya secara efektif. Kondisi tersebut dikhawatirkan dapat menimbulkan dampak negatif terhadap stabilitas sistem keuangan dan mengancam kesinambungan perekonomian nasional.

Bank Indonesia dalam pelaksanaan tugas sebagai *LoLR* (sumber pemberi pinjaman terakhir) diberikan kewenangan diskresi yaitu dapat memberikan FPD, dengan tata caranya diatur dalam Undang-Undang yang harus ditetapkan selambat-lambatnya akhir Tahun 2004. Namun, sepanjang Undang-Undang tersebut belum ditetapkan, maka pengaturannya dituangkan dalam Nota Kesepakatan antara Pemerintah dan Bank Indonesia yang ditetapkan selambat-lambatnya akhir Februari 2004. Sampai dengan saat ini, yang telah diterbitkan adalah Keputusan Bersama Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, dan Ketua Dewan

Komisioner Lembaga Penjamin Simpanan Tanggal 30 Desember 2005 tentang Forum Stabilitas Sistem Keuangan.

Demikian pula dengan adanya perubahan Undang-Undang Bank Indonesia pada masa terjadinya krisis global Tahun 2008, yaitu Undang-Undang No.6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang yang antara lain mengubah ketentuan dalam Pasal 11 ayat (5) yang menyatakan bahwa ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan Bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diatur dalam Undang-Undang tersendiri, maka ketentuan jangka waktu penetapan Undang-Undang terkait FPD ditiadakan, namun tetap mengamanatkan dilaksanakan dengan Undang-Undang tersendiri.

Akibatnya, pada saat terjadi krisis global pada Tahun 2008, kemudian Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 (Perpu No.4 Tahun 2008) tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, namun Perpu tersebut tidak disetujui oleh DPR pada masa sidang berikutnya, namun tidak disetujui untuk ditindaklanjuti sebagai Undang-Undang. Akibat tidak disetujuinya Perpu tersebut, maka sampai dengan saat ini belum ada hukum positif yang mengatur suatu mekanisme pengamanan sistem keuangan dari krisis yang mencakup pencegahan dan penanganan krisis, sehingga apabila terjadi krisis kembali, maka penanganannya dilakukan *case by case*.

Padahal dalam rangka menghadapi ancaman krisis keuangan global yang dapat membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional, sangat dibutuhkan landasan hukum, agar mekanisme koordinasi antar lembaga yang terkait dalam pembinaan

sistem keuangan nasional dan mekanisme pengambilan keputusan dalam tindakan pencegahan dan penanganan krisis dapat dilakukan secara terpadu, efisien, dan efektif.

Landasan hukum tersebut sangat penting, mengingat sumber pendanaan untuk pencegahan dan penanganan krisis berasal dari APBN yang diberikan Pemerintah melalui penerbitan Surat Berharga Negara atau secara tunai. Penggunaan dana APBN untuk pencegahan dan penanganan krisis harus mendapat persetujuan dari DPR.

Secara umum, JPSK ditujukan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas *LoLR* (sumber pemberi pinjaman terakhir), program penjaminan simpanan, serta pencegahan dan penanganan krisis.

Kondisi sistemik sesuai dengan Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan diartikan sebagai suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu bank, Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB), dan/atau gejolak pasar keuangan yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan kegagalan sejumlah bank dan/atau LKBB lain sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional.⁴⁶² 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 dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku.⁴⁶³

Kriteria membahayakan sistem perbankan yaitu apabila tingkat kesulitan yang dialami dalam melakukan kegiatan usaha, suatu bank tidak mampu memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada bank lain, sehingga pada gilirannya akan menimbulkan dampak berantai kepada bank-bank lain.⁴⁶⁴

⁴⁶² Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

⁴⁶³ Pasal 33 Undang-Undang Bank Indonesia.

⁴⁶⁴ Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Perbankan.

Sementara itu, yang dimaksud dengan kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional adalah suatu kondisi sistem perbankan yang menurut penilaian Bank Indonesia terjadi krisis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan yang berdampak kepada hajat hidup orang banyak. Hal tersebut memerlukan peran langsung dari Pemerintah untuk menanggulangnya melalui kebijakan dan tindakan yang berdampak pada APBN.⁴⁶⁵

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya bahwa terdapat empat aspek yang dipakai *MoU* Uni Eropa dalam menganalisa Bank gagal yang ditengarai sistemik, yaitu (1) Institusi Keuangan, (2) Pasar Keuangan, (3) Sistem Pembayaran, dan (4) Sektor Riil. Terhadap keempat aspek itu, Bank Indonesia menambahkan dengan satu aspek yaitu faktor psikologis pasar, sehingga total aspek yang dikaji menjadi lima. Penambahan aspek psikologis pasar tidak terlepas dari pengalaman krisis perbankan periode Tahun 1997/1998 yang sangat kental unsur psikologi pasar.

Kelima aspek kajian sistemik sebuah Bank gagal sudah tercantum dalam Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Kriteria lain⁴⁶⁶ yang patut mendapat perhatian dalam penutupan Bank gagal sistemik adalah pada aspek potensi semua dampak yang mungkin dapat diprediksi dengan memperhitungkan berbagai aspek jauh ke depan yang mungkin terkena dampak dari penutupan bank.

Kriteria lain yang patut mendapat perhatian dalam penutupan Bank gagal sistemik adalah pada aspek potensi semua dampak yang mungkin dapat diprediksi dengan memperhitungkan berbagai aspek jauh ke depan yang mungkin terkena dampak dari penutupan bank.

⁴⁶⁵ Penjelasan Pasal 37A ayat (1) dan ayat (2) alinea pertama dan kedua Undang-Undang Perbankan.

⁴⁶⁶ Pada sisi lain, kriteria penilaian dampak sistemik mengikuti prinsip *constructive ambiguity*, maksudnya apabila kriteria sistemik dibuat sedemikian jelas merujuk data dan informasi yang bersifat kuantitatif, dikhawatirkan akan menimbulkan *moral hazard* karena dapat dijadikan acuan oleh eksekutif atau pemegang saham bank untuk mengiring bank yang dikelola menjadi bank gagal yang masuk kriteria sistemik dan diselamatkan LPS. Untuk itulah, penilaian dampak sistemik hanya dilakukan secara situasional dengan mengambil pertimbangan kondisi pasar keuangan dan perekonomian pada saat terjadi lembaga keuangan mengalami permasalahan. Dikutip pada Bank Indonesia, *Krisis Global, Dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*, Humas Bank Indonesia, Jakarta, 2010, hlm.54.

Pada praktiknya, tidak ada kriteria bank berdampak sistemik yang dinyatakan secara tegas dalam Undang-Undang, karena ada dua alasan utama, yaitu:

1) Berpotensi menimbulkan *moral hazard*.

Kriteria berdampak sistemik memang sengaja tidak dinyatakan secara eksplisit, karena apabila semua bank tahu tentang kriteria berdampak sistemik, maka pengelola bank akan cenderung secara sengaja mendorong atau mengkondisikan diri masuk ke kriteria "berdampak sistemik" tersebut, sehingga dapat meminta bantuan Pemerintah demi keuntungan-keuntungan yang tidak wajar. Ini adalah bentuk dari *moral hazard*.

2) Pengukuran dampak sistemik bersifat situasional.

Dampak sistemik dapat diakibatkan banyak hal, internal maupun eksternal.

Internal dapat berupa masalah dari dalam lembaga bank itu sendiri. Sedangkan eksternal dapat berupa bencana alam, krisis keuangan maupun bentuk lainnya yang berpengaruh terhadap sistem keuangan. Ini yang menyebabkan dampak sistemik sulit ditentukan batasannya. Suatu lembaga keuangan dapat dinyatakan berdampak sistemik pada situasi yang berbeda, sehingga diperlukan *professional judgement* untuk memutuskannya. Disinilah diperlukan pembuat kebijakan mempunyai kompetensi, pengalaman, dan integritas yang tinggi.

Sejalan dengan meluasnya proses integrasi keuangan maka diperlukan kebijakan yang responsif, baik di bidang pengawasan maupun manajemen krisis. Mengingat besarnya jumlah biaya yang harus ditanggung oleh Negara dalam penanganan dan penyelesaian krisis dan begitu luasnya dampak yang ditimbulkan dari krisis, maka diperlukan suatu Manajemen krisis yang baik dan efektif.

Adapun manajemen krisis yang baik dan efektif tentunya harus didukung oleh adanya kerangka hukum dalam bentuk Perundang-undangan serta kebijakan penanganan krisis yang jelas yang menetapkan peran dan tanggung jawab serta mekanisme koordinasi yang efektif

dari masing-masing lembaga terkait dengan otoritas moneter dalam dalam Jaring Pengaman Sistem Keuangan di Indonesia.

Selanjutnya manajemen krisis juga perlu didukung oleh suatu organisasi dan kepemimpinan yang efektif sehingga mampu menyusun suatu strategi dan langkah-langkah penanganan krisis secara cepat dan efektif jika terjadinya krisis.

Kebijakan penyelesaian krisis yang efektif dituangkan dalam kerangka kebijakan JPSK⁴⁶⁷ agar krisis dapat ditangani secara cepat tanpa menimbulkan beban yang berat bagi perekonomian. Dalam JPSK ditetapkan peran dan kewenangan masing-masing otoritas dalam penanganan dan penyelesaian krisis, sehingga setiap lembaga memiliki tanggung jawab dan akuntabilitas yang jelas. Dengan demikian, krisis dapat ditangani secara efektif, cepat, dan tidak menimbulkan biaya sosial dan biaya ekonomi yang tinggi.

B. Tanggungjawab Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Mencapai Kepastian Hukum Terhadap Penyelesaian Bank Bermasalah Untuk Menciptakan Sistem Perbankan Yang Sehat Di Indonesia.

Suatu Bank dinyatakan bermasalah apabila bank tersebut tidak lagi mampu memenuhi kewajibannya kepada pihak ketiga, karena mengalami kerugian dan akibatnya kepercayaan masyarakat terhadap bank tersebut menjadi menurun. Pada dasarnya, suatu bank dianggap bermasalah apabila bank tersebut menghadapi permasalahan dalam kegiatan operasionalnya secara terus menerus dan memerlukan upaya khusus untuk mengatasinya. Dengan demikian, Bank bermasalah adalah bank yang mengalami kegagalan dan tidak mampu lagi memenuhi kewajiban kepada deposan dan kreditur.

Gagal bayar tersebut bersumber pada persoalan likuiditas bank. Sementara itu menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 4/PLPS/2006

⁴⁶⁷ RUU tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan diajukan ke DPR pada Tanggal 14 Januari 2009 dan batal disahkan pada Tanggal 30 September 2009.

tentang Penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik, menyatakan bahwa Bank Bermasalah adalah Bank yang berdasarkan penilaian Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan ditempatkan dalam pengawasan khusus oleh LPP.

Dalam menjalankan roda bisnis, bank menghimpun dana masyarakat dalam bentuk tabungan, deposito dan giro yang umumnya berjangka waktu pendek (kurang dari setahun). Dana yang terkumpul tersebut akan dimanfaatkan bank untuk membiayai kredit korporasi atau penempatan pada instrumen-instrumen investasi lain yang umumnya berjangka waktu lebih dari setahun. Disinilah bank secara alamiah menghadapi *maturity gap* pada struktur keuangannya, maksudnya adalah antara kewajiban membayar dana nasabah dan hasil penempatan, jatuh temponya tidaklah sama. Sekali bank gagal memenuhi kewajiban kepada deposan, maka reputasi bank menjadi goyah bahkan dapat mengalami *rush* oleh nasabah, dan pada akhirnya bank sebesar dan sekuat apapun dapat menjadi tutup.

Dalam lembaga perbankan terdapat kriteria bank bermasalah yang bersifat non struktural dan bersifat struktural, yakni :

- 1) Kriteria Bank Bermasalah yang bersifat non struktural, yaitu jika hanya terdapat satu atau beberapa aspek *CAMEL's* yang tergolong tidak sehat. Keadaan bank dalam kondisi seperti ini dikatakan belum parah, karena aspek permodalan dan likuiditasnya masih belum membahayakan kelangsungan kegiatan usaha bank yang bersangkutan. Bermasalahnya bank dalam kelompok ini, pada umumnya karena permasalahan yang bersifat temporer, dimana pemilik bersama pengurus bank, diperkirakan mampu dan mau melakukan perbaikan kondisi bank.
- 2) Kriteria Bank Bermasalah yang bersifat struktural adalah apabila semua aspek *CAMEL's* sudah tergolong tidak sehat, dan kondisi bank pada umumnya sudah tergolong parah, seperti misalnya modalnya menurun dan rendah, likuiditasnya sudah membahayakan kelangsungan usaha bank. Kondisi bank yang demikian

terjadi karena beban kredit bermasalah yang cukup besar dan tidak dapat diselesaikan dengan baik, sehingga kesulitan tersebut pada akhirnya mempengaruhi kondisi rentabilitas, solvabilitas dan likuiditas. Hal tersebut biasanya juga diperburuk dengan adanya itikad yang kurang baik dari para pemilik dan manajemen bank untuk melakukan penyelesaian. Oleh karena itu, diperlukan suatu upaya penyelamatan yang bersifat menyeluruh dan memerlukan waktu yang relatif lama, terutama karena pemilik/pengurus bank sudah tidak mampu lagi untuk menyelesaikan permasalahan banknya.

Beberapa faktor penyebab timbulnya bank-bank bermasalah khususnya dalam kaitan dengan faktor internal perbankan yang bersifat saling terkait satu sama lainnya, adalah :

- 1) Aspek manajemen, antara lain karena adanya kebijakan pemberian kredit yang terlalu ekspansif, campur tangan pemilik yang cukup tinggi dalam kepengurusan bank, dan manajemen yang tidak profesional;
- 2) Kredit bermasalah, antara lain, sebagai akibat dari pelaksanaan pemberian kredit yang tidak sehat dan konsentrasi kredit yang tinggi pada pihak-pihak terkait, grup tidak terkait dan atau usaha tertentu;
- 3) Adanya berbagai jenis kekurangan dalam kegiatan bank, seperti pemberian kredit fiktif, praktik bank dalam bank, penciptaan transaksi/biaya fiktif dan transaksi yang tidak tercatat (*unrecorded transactions*);
- 4) Kegiatan-kegiatan spekulatif, seperti transaksi derivatif/*margin trading* yang tidak terkontrol, kredit properti kepada pihak-pihak terkait, dan kegiatan spekulatif lainnya untuk kepentingan pribadi pemilik/pengurus bank.

Dari beberapa faktor tersebut di atas, akan sulit untuk menentukan faktor-faktor mana yang paling dominan sebagai penyebab terjadinya Bank bermasalah, karena penyebab-penyebab tertentu pada Bank bermasalah tersebut dapat terjadi secara bersamaan dan faktor-faktor penyebab tersebut menjadi saling terkait satu sama lainnya.

Langkah pertama yang dilakukan oleh Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) terhadap penyelesaian atau penanganan Bank bermasalah adalah melihat situasi dan kondisi pada saat terjadinya suatu bank menjadi Bank bermasalah saat itu. Apabila terdapat Bank bermasalah hingga ditetapkan sebagai Bank gagal dan setelah dikaji tidak berdampak sistemik dalam situasi tidak sedang ada krisis, maka putusan yang akan diambil adalah bank tersebut dilikuidasi.

Penyelesaian Bank-bank bermasalah tersebut, dasar hukumnya mengacu pada ketentuan Undang-Undang Bank Indonesia, Undang-Undang Perbankan, Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), Peraturan Bank Indonesia serta peraturan lainnya yang berkaitan dengan penyelesaian Bank Bermasalah.

Upaya awal yang ditempuh Bank Indonesia dan menjadi dasar hukum bagi penyelesaian Bank-bank bermasalah, didasarkan pada ketentuan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yakni :

“Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan agar :

- a) Pemegang saham menambah modal;
- b) Pemegang saham mengganti dewan komisaris dan/atau direksi bank;
- c) Bank menghapusbukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah yang macet, dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;
- d) Bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
- e) Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban;
- f) Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain;
- g) Bank menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.”

Tindakan penyelesaian atau penanganan Bank Bermasalah sebelum dinyatakan sebagai Bank gagal oleh Bank Indonesia yang dilakukan oleh LPS didahului dengan berbagai tindakan lain oleh Bank Indonesia dan LPP sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁶⁸

Bank Indonesia, melalui mekanisme sistem pembayaran akan mendeteksi bank yang

⁴⁶⁸ Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

mengalami kesulitan keuangan dan dapat menjalankan fungsinya sebagai *lender of the last resort (LoLR)*.

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tersebut ditetapkan langkah-langkah yang perlu dilakukan terhadap Bank yang mengalami kesulitan dan membahayakan kelangsungan usahanya, agar tidak terjadi pencabutan izin usahanya dan/atau tindakan lain likuidasi. Langkah-langkah tersebut dilakukan oleh Bank Indonesia dalam rangka mempertahankan atau menyelamatkan Bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat.

Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) juga dapat mendeteksi kesulitan tersebut dan berupaya mengatasi dengan menjalankan fungsi pengawasannya, antara lain berupa tindakan agar pemilik Bank menambah modal atau menjual Bank, atau agar Bank yang bersangkutan melakukan merger atau konsolidasi dengan Bank lain yang masih dinyatakan sehat.⁴⁶⁹

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada Bab sebelumnya bahwa apabila berdasarkan hasil pengawasan bank yang dilakukan oleh Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) ditemukan bank yang mengalami permasalahan, maka Bank tersebut oleh Bank Indonesia dikategorikan sebagai Bank berpotensi bermasalah dan selanjutnya dilakukan pengawasan intensif.

1. Bank Dalam Pengawasan Intensif (*Intensive Supervision*)

Bank Indonesia sebagai otoritas moneter sangat berhati-hati dalam mengkomunikasikan kondisi sebuah bank kepada publik. Karena, isu kondisi sebuah Bank sangat sensitif apalagi ditengah situasi sedang krisis, bahkan sedikit saja isu atau rumor yang menerpa sebuah bank, maka bank yang bersangkutan akan terjadi *rush* dan mengakibatkan bank menjadi tidak solvabel akibat *rush* tersebut. Oleh karenanya, Bank Sentral akan berperan menjaga kepercayaan publik terhadap lembaga perbankan nasional.

⁴⁶⁹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Terhadap sebuah Bank yang sedang bermasalah, misalnya pada bank yang bersangkutan mengalami lonjakan kredit macet (*NPL*) hingga menembus batas aman maksimal 5% , maka Bank Indonesia akan memasukkan bank tersebut dalam Pengawasan Intensif. Pengetatan pengawasan dilakukan dengan serangkaian arahan tindakan koreksi yang akan direkomendasikan oleh Lembaga Pengawas Perbankan. Langkah koreksi dimaksudkan agar kondisi bank mengalami pemulihan dalam waktu tidak terlalu lama sehingga status bank dalam status pengawasan intensif dapat dicabut.

Langkah-langkah koreksi yang direkomendasikan Bank Indonesia antara lain meminta bank melaporkan hal-hal tertentu, misalnya, informasi profil kredit bermasalah yang membuat bank dalam kondisi terancam kelangsungan usahanya.

Selain itu, Pengawas Bank Indonesia akan meminta manajemen bank membuat tindakan (*action plan*) perbaikan terhadap *NPL* agar bisa kembali di bawah 5%. Apabila pengawas bank menyetujui proposal untuk memulihkan bank tersebut dari ancaman kredit bermasalah. Selanjutnya apabila semua rencana tindakan koreksi terhadap bank tersebut dijalankan dengan seksama oleh manajemen bank serta mengembalikan kondisi bank tersebut pada rambu-rambu kehati-hatian, maka status pengawasan intensif pun atas bank yang bersangkutan dapat dicabut. Selanjutnya bank tersebut akan dilakukan pengawasan normal secara rutin oleh Lembaga Pengawas Perbankan.

2. Bank Dalam Pengawasan Khusus (*Special Surveillance*)

Apabila kinerja bank dalam pengawasan intensif tidak juga memperlihatkan perbaikan, maka status Bank dalam Pengawasan Intensif ditingkatkan lagi menjadi Bank dalam Pengawasan Khusus (*Special Surveillance Unit/SSU*). Predikat Bank *SSU* biasanya tidak dapat membuat nyaman manajemen Bank. Seperti sudah digambarkan, apabila informasi tersebut beredar di publik, maka situasi *rush* tidak dapat terelakan lagi.

Bank dalam Pengawasan Khusus (*SSU*) biasanya tingkat permasalahan pada Bank tersebut lebih berat lagi. Misalnya, Bank tersebut sudah bermasalah dengan kinerja modal (*CAR*) bank yang menurun terus di bawah 8% dan ditambah dengan kondisi *NPL* yang juga di atas 5% dan sangat mungkin ada tambahan masalah lain seperti tingkat profitabilitas yang juga ikut menurun.

Terhadap pengawasan bank tersebut kemudian Bank Indonesia akan memerintahkan manajemen atau Pemegang Saham Pengendali (*PSP*) untuk membuat rencana (*action plan*) secara tertulis terhadap perbaikan modal. Kemudian, Bank Indonesia juga akan secara ketat mengawasi manajemen bank dan Pemegang Saham Pengendali untuk memenuhi kewajiban tindakan perbaikan (*mandatory supervisory actions*).

Selain itu, akan dimintakan kepada Pemegang Saham Pengendali Bank untuk mengambil langkah-langkah seperti misalnya : mengganti Dewan Komisaris atau Dewan Direksi Bank; menghapus buku kredit yang tergolong macet dan memperhitungkan kerugian dengan modal Bank.

Saran dan tindakan lain adalah melakukan merger atau konsolidasi dengan Bank lain. Apabila upaya merger belum juga berhasil, *PSP* bank diminta untuk menjual Bank kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh atau sebagian kewajiban Bank, atau dapat juga menyerahkan semua atau sebagian kerugian Bank kepada pihak lain. Jika hal tersebut belum memadai, Bank Indonesia akan meminta Bank menjual harta yang dimiliki untuk menutup kerugiannya. (sebagaimana yang diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.⁴⁷⁰

⁴⁷⁰ Pasal 37 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1998, mengatur tentang : Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan agar :

- a. Pemegang Saham menambah modal;
- b. Pemegang Saham mengganti Dewan Komisaris dan/atau Direksi Bank
- c. Bank menghapusbukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah yang macet, dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;
- d. Bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;

Ketika suatu bank masuk *SSU*, Bank Indonesia memberikan semua arahan dan *action plan* yang akan digunakan untuk menyetatkan Bank, kemudian dimintakan kepada PSP dan manajemen Bank. Selanjutnya, Bank yang bersangkutan juga dilarang untuk melakukan transaksi atau memberikan kompensasi terhadap pihak terkait atau pihak lain yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Pertumbuhan aset untuk sementara harus dihindari dulu, begitu juga dengan larangan bank untuk membayar pinjaman subordinasi. Bank Indonesia memberikan waktu kepada manajemen Bank untuk melaksanakan semua *action plan* selama 3 (tiga) bulan bagi bank sudah terdaftar di bursa saham (*listed bank*) dan 6 (enam) bulan bagi Bank belum *go public*. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang satu kali atau paling lama tiga bulan. Apabila Bank yang bersangkutan dapat menjalankan sebagaimana yang direkomendasikan oleh LPP dan Bank Indonesia sehingga Bank yang bersangkutan kembali ke kondisi semula dan berhasil membaik maka selanjutnya Bank tersebut akan dilakukan pengawasan normal secara rutin oleh Lembaga Pengawas Perbankan.

3. Penyelesaian atau Penanganan Bank Gagal

Apabila kondisi Bank yang mengalami kesulitan keuangan tersebut semakin memburuk, antara lain ditandai dengan menurunnya tingkat solvabilitas Bank, maka tindakan penyelesaian atau penanganan lain harus dilakukan.⁴⁷¹ Jika sampai upaya-upaya yang dilakukan oleh Bank Indonesia tidak juga membuahkan hasil, maka Bank tersebut akan ditetapkan sebagai Bank gagal oleh Dewan Gubernur Bank Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (7) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, bahwa Bank gagal (*failing bank*) adalah Bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta

e. Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban;
f. Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain;
g. Bank menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.
⁴⁷¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh LPP sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Selanjutnya dilihat, apakah bank gagal tersebut **berdampak sistemik** atau **tidak berdampak sistemik**.

Dalam keadaan Bank telah dinyatakan sebagai Bank gagal oleh Bank Indonesia, maka penyelesaian atau penanganan Bank gagal tersebut diserahkan kepada LPS yang akan bekerja setelah terlebih dahulu dipertimbangkan perkiraan dampak pencabutan izin usaha atas Bank gagal tersebut terhadap perekonomian nasional. Adapun tindakan penyelesaian atau penanganan yang dilakukan oleh LPS tersebut didasarkan pada Keputusan Komite Koordinasi.⁴⁷²

Penyelesaian atau penanganan Bank gagal dilakukan oleh LPS dengan cara :⁴⁷³

- a. Penyelesaian Bank gagal yang tidak berdampak sistemik dilakukan dengan melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan terhadap Bank gagal;
- b. Penanganan Bank gagal yang berdampak sistemik dilakukan dengan melakukan penyelamatan yang mengikutsertakan pemegang saham lama atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama.

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dapat melakukan penyelesaian dan penanganan Bank gagal dengan kewenangan :⁴⁷⁴

- a. Mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang Pemegang Saham, termasuk hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);

⁴⁷² Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

⁴⁷³ Pasal 22 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

⁴⁷⁴ Pasal 6 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

- b. Menguasai dan mengelola aset dan kewajiban Bank gagal yang diselamatkan;
- c. Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan /atau mengubah setiap kontrak yang mengikat Bank gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan Bank; dan
- d. Menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban Bank tanpa persetujuan kreditur.

Selanjutnya tugas Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)⁴⁷⁵ untuk membayar dana masyarakat yang masuk dalam skim penjaminan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004. Sebagai contoh adalah ketika Bank Indonesia menutup Bank IFI pada Tanggal 17 April 2009 yang lalu. Dalam kondisi sedang tidak ada krisis, penutupan bank tersebut berjalan secara alamiah tanpa menimbulkan guncangan psikologi massa nasabah Bank. Namun sebaliknya, ketika ada Bank bermasalah dalam situasi krisis (baik krisis moneter maupun krisis ekonomi), maka pendekatan dan penanganannya menjadi berbeda, karena terjadinya situasi krisis yang dapat berpotensi dan berpengaruh terhadap kondisi psikologi pasar dan pada akhirnya berdampak pada goyangnya likuiditas bank-bank lainnya.

a. Penyelesaian atau Penanganan Bank Gagal yang Tidak Berdampak Sistemik.

Ketika suatu Bank gagal tersebut kemudian ditetapkan sebagai Bank gagal dengan predikat tidak berdampak sistemik, maka urusan pengelolaannya selanjutnya

⁴⁷⁵ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, menjelaskan bahwa : Dalam menjalankan fungsinya LPS mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan;
- b. Merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank gagal (*Bank Resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan
- c. Melaksanakan penanganan Bank gagal yang berdampak sistemik.

diserahkan kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Antara Bank Indonesia dan LPS sudah ada Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang “Koordinasi Pertukaran Data dan Informasi Dalam Rangka Mendukung Efektifitas Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan”.

SKB yang ditandatangani Ketua Dewan Komisiner LPS dan Pejabat Sementara Gubernur Bank Indonesia pada Tanggal 22 Oktober 2009, yang intinya mengatur perihal tata cara sebuah bank gagal (yang berdampak sistemik dan tidak berdampak sistemik) yang untuk selanjutnya akan diserahkan ke LPS.

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) menerima pemberitahuan dari LPP mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan, kemudian LPS melakukan penyelesaian dan penanganan Bank gagal yang tidak berdampak sistemik maupun yang berdampak sistemik setelah LPP atau Komite Koordinasi⁴⁷⁶ menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS.⁴⁷⁷

Terhadap Bank gagal tersebut kemudian dilakukan dengan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan. Dalam menangani Bank gagal yang tidak berdampak sistemik pihak LPS akan melakukan kajian dan memutuskan apakah akan diselamatkan atau tidak. Jika biaya penyelamatan lebih mahal dari pada melikuidasi, maka LPS memutuskan untuk tidak melanjutkan proses penyelamatan, dan LPS meminta kepada Bank Indonesia untuk melakukan pencabutan izin usaha Bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, LPS melaksanakan pembayaran klaim penjaminan kepada nasabah penyimpan dana pada Bank yang bersangkutan.

⁴⁷⁶ Pasal 1 angka 9 UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, menyatakan bahwa Komite Koordinasi adalah : Komite yang beranggotakan Menteri Keuangan , LPP, Bank Indonesia, dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang memutuskan kebijakan penyelesaian dan penanganan suatu Bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik.

⁴⁷⁷ Pasal 21 UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Apabila LPS memutuskan Bank gagal yang tidak berdampak sistemik untuk diselamatkan, maka tindakan penyelamatan tidak akan melibatkan pemegang saham lama. Artinya, semua biaya yang timbul dari tindakan penyelamatan tersebut akan ditanggung oleh LPS. Kemudian semua biaya yang dikeluarkan LPS menjadi Penyertaan Modal Sementara (PS) dalam rangka penyelamatan Bank gagal yang tidak berdampak sistemik untuk jangka waktu tertentu yang diperhitungkan sebagai penambahan modal disetor.

Keputusan untuk menyelamatkan atau tidak menyelamatkan Bank gagal ditetapkan dalam suatu Keputusan Dewan Komisiner. Selanjutnya, Keputusan Dewan Komisiner diberitahukan kepada LPS atau Komite Koordinasi, dan kemudian LPS mengumumkan Bank gagal yang diselamatkan kepada publik.⁴⁷⁸

b. Penyelesaian atau Penanganan Bank Gagal yang Berdampak Sistemik.

Dilakukan dengan melakukan penyelamatan yang mengikutsertakan pemegang saham lama atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama. Dalam hal penanganan Bank gagal yang berdampak sistemik dapat dilakukan baik dengan melibatkan pemegang saham lama atau tanpa melibatkan pemegang saham lama di dalamnya. Apabila pemegang saham lama terlibat di dalamnya, maka LPS mewajibkan menyetor dana minimal 20 % dari total biaya penyelamatan yang telah dikeluarkan LPS. Adapun pihak yang menyatakan bahwa Bank gagal tersebut berdampak sistemik adalah Bank Indonesia berkoordinasi dengan LPS.⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ Pasal 13 Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 4/PLPS/2006 tentang : Penyelesaian Bank gagal yang tidak berdampak sistemik.

⁴⁷⁹ Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 3 Tahun 2004 jo Undang-Undang Noor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia :

Pasal 11 ayat (4) : Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah;

Pasal 11 ayat (5) : Ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diatur dalam Undang-Undang tersendiri.

Bagi Bank gagal yang berdampak sistemik diputuskan untuk diselamatkan, selanjutnya LPS akan melakukan penyertaan modal sementara (PMS) (*bail out*) pada Bank gagal tersebut. LPS bertanggungjawab atas seluruh biaya penanganan Bank gagal yang berdampak sistemik dan seluruh biaya penanganan Bank gagal yang berdampak sistemik yang dikeluarkan LPS menjadi penyertaan modal sementara LPS pada Bank gagal tersebut.

Selain itu, LPS juga dapat melakukan merger dan konsolidasi dengan Bank lain. Penanganan bank gagal yang dipertimbangkan untuk diselamatkan akan diambil langkah-langkah bahwa kewenangan mengadakan RUPS dan pengelolaan Bank sepenuhnya diambilalih LPS.

LPS wajib menjual seluruh saham bank dalam penanganan paling lama 3 (tiga) tahun sejak dimulainya penangan Bank gagal, yang dilakukan secara terbuka dan transparan dengan tetap mempertimbangkan tingkat pengembalian yang optimal bagi LPS, yakni paling sedikit sebesar seluruh dana penempatan modal sementara yang telah dikeluarkan oleh LPS. Apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun, dana PMS tersebut tidak dapat diwujudkan atau belum dapat dikembalikan, dapat diperpanjang sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali dengan masing-masing perpanjangan selama 1 (satu) tahun.⁴⁸⁰

Keputusan untuk melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan suatu Bank gagal ditetapkan oleh LPS, dengan sekurang-kurangnya didasarkan pada perkiraan biaya penyelamatan dan perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan Bank gagal.

Selanjutnya, LPS melakukan perhitungan atas perkiraan biaya penyelamatan dan perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan Bank gagal.⁴⁸¹ Perkiraan biaya penyelamatan

⁴⁸⁰ Pasal 42 ayat (1); (2); (3) dan (4) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

⁴⁸¹ Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

meliputi : penambahan modal sampai dengan bank tersebut memenuhi ketentuan tingkat solvabilitas dan likuiditas. Untuk perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan, memperhitungkan biaya pembayaran simpanan nasabah yang dijamin, biaya talangan gaji terutang, talangan pesangon pegawai, dan perkiraan penerimaan LPS dari penjualan asset bank yang dicabut izin usahanya.⁴⁸² Dana LPS untuk menangani Bank Gagal berasal kekayaan LPS, khususnya dari premi penjamin.

Hal yang masih sering rancu dipahami publik bahwa ketika LPS melakukan penyelamatan sebuah Bank gagal, baik yang berdampak sistemik maupun yang tidak berdampak sistemik seperti pada kasus Bank Century, publik akan cepat menyimpulkan telah terjadi kerugian uang negara. Bahwa tindakan penyelamatan bank yang melalui mekanisme PMS oleh LPS tidaklah semua dana hilang. Misalnya, PMS Bank Century senilai Rp6,76 triliun. Semua biaya yang timbul akibat melakukan penyelamatan suatu bank akan diperhitungkan sebagai modal penyertaan sementara. Kemudian dalam kurun waktu 2 - 3 tahun, LPS akan menjual saham bank tersebut untuk mengembalikan biaya penyelamatan atas Bank gagal tersebut.

c. Likuidasi Bank Gagal oleh Lembaga Penjamin Simpanan

Dalam menangani Bank gagal yang tidak berdampak sistemik pihak LPS akan melakukan kajian dan memutuskan apakah akan diselamatkan atau tidak. Jika biaya penyelamatan lebih mahal dari pada melikuidasi, maka LPS memutuskan untuk tidak melanjutkan proses penyelamatan, dan LPS meminta kepada Bank Indonesia untuk melakukan pencabutan izin usaha bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Likuidasi atas Bank gagal merupakan tindak lanjut dalam penyelesaian Bank gagal yang tidak dapat diselamatkan.

⁴⁸² Pasal 23 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Dalam rangka melakukan likuidasi Bank gagal yang dicabut izin usahanya, LPS melakukan tindakan, yaitu :

- a. Melakukan kewenangan untuk :
 - 1) Mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);
 - 2) Menguasai dan mengelola aset dan kewajiban Bank gagal yang diselamatkan;
 - 3) Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan /atau mengubah setiap kontrak yang mengikat Bank gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank; dan
 - 4) Menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur.
- c. Memberikan talangan untuk pembayaran gaji pegawai yang terutang dan talangan pesangon pegawai sebesar jumlah minimum pesangon sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- d. Melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka pengamanan aset bank sebelum proses likuidasi dimulai; dan
- e. Memutuskan pembubaran Badan Hukum, membentuk Tim Likuidasi, dan menyatakan status Bank sebagai Bank Dalam Likuidasi berdasarkan kewenangan LPS.

Pelaksanaan Likuidasi atas Bank gagal dilakukan dilakukan oleh LPS apabila tidak melibatkan pemegang saham lama, sementara LPS tidak terlibat dalam proses dan pelaksanaan likuidasi atas Bank gagal tersebut.

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) mengambil alih dan menjalankan semua hak dan wewenang pemegang saham apabila pelaksanaan likuidasi atas Bank gagal yang tidak

melibatkan pemegang saham lama, termasuk hak dan wewenang menjalankan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dalam rangka proses likuidasi. Namun tanggungjawab pemegang saham dalam pemenuhan kewajiban bank sesudah likuidasi tidak beralih kepada LPS.⁴⁸³

Pelaksanaan likuidasi Bank oleh Tim Likuidasi yang ditunjuk oleh LPS wajib diselesaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun, terhitung sejak tanggal pembentukan Tim Likuidasi dan dapat diperpanjang oleh LPS paling banyak 2 (dua) kali masing-masing paling lama 1 (satu) tahun.⁴⁸⁴ Selanjutnya Pengawasan atas pelaksanaan likuidasi Bank dilakukan oleh LPS.⁴⁸⁵

Selanjutnya, Likuidasi Bank yang dicabut izin usahanya atas permintaan pemegang saham sendiri dilakukan oleh pemegang saham yang bersangkutan dan LPS tidak membayar klain penjaminan nasabah penyimpan dari Bank yang dicabut izin usahanya atas permintaan pemegang saham sendiri.⁴⁸⁶

Dalam hal Bank tidak dapat melanjutkan usahanya dan harus dicabut izin usahanya, maka LPS akan membayar simpanan setiap nasabah Bank tersebut sampai pada jumlah tertentu (berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2008 yang simpanan nasabah yang dijamin oleh LPS menjadi paling banyak Rp 2.000.000.000,- (Dua milyar rupiah)). Bagi simpanan yang melebihi batas limit penjaminan oleh LPS (tidak dijamin oleh LPS), akan diselesaikan pengembaliannya melalui proses likuidasi Bank.⁴⁸⁷

⁴⁸³ Penjelasan Pasal 43 huruf (a) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

⁴⁸⁴ Pasal 48 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

⁴⁸⁵ Pasal 49 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

⁴⁸⁶ Pasal 61 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

⁴⁸⁷ Penjelasan Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) pada praktiknya melakukan tindakan penyelesaian atau penanganan Bank yang mengalami kesulitan keuangan dalam kerangka mekanisme kerja yang terpadu, efisien dan efektif, untuk menciptakan ketahanan sektor keuangan Indonesia atau disebut dengan *Indonesia Financial Safety Net (IFSN)*. Penanganan atau penyelesaian atas Bank gagal tersebut dilakukan oleh LPS bersama-sama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia, dan Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) yang menjadi anggota Komite Koordinasi.⁴⁸⁸

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dalam hal penyelesaian terhadap Bank Bermasalah, Bank gagal maupun kemudian Bank dinyatakan untuk dilikuidasi, dapat disimpulkan bahwa Tanggungjawab Bank Indonesia dalam penyelesaian atau penanganan pada saat Bank tidak lagi mampu memenuhi kewajibannya kepada pihak ketiga, karena mengalami kerugian dan Bank tersebut menghadapi permasalahan dalam kegiatan operasionalnya secara terus menerus sehingga memerlukan upaya khusus untuk mengatasinya hanya sampai pada Bank tersebut dinyatakan sebagai Bank Bermasalah.

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, pada saat Bank yang mengalami kesulitan keuangan tersebut semakin memburuk, antara lain ditandai dengan menurunnya tingkat solvabilitas Bank, maka tindakan penyelesaian atau penanganan lain harus dilakukan dan apabila sampai upaya-upaya yang dilakukan oleh Bank Indonesia tidak juga membuahkan hasil, maka Bank tersebut akan ditetapkan sebagai Bank gagal oleh Dewan Gubernur Bank Indonesia.

Dalam keadaan Bank telah dinyatakan sebagai Bank gagal oleh Bank Indonesia, maka penyelesaian atau penanganan Bank gagal tersebut diserahkan kepada LPS, dan selanjutnya LPS yang akan bekerja setelah terlebih dahulu mempertimbangkan perkiraan dampak pencabutan izin usaha atas Bank gagal tersebut terhadap perekonomian nasional.

⁴⁸⁸ Penjelasan Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Tindakan penyelesaian atau penanganan yang dilakukan oleh LPS tersebut didasarkan pada Keputusan Komite Koordinasi. Akan tetapi dalam hal pernyataan Bank gagal baik yang berdampak sistemik maupun yang tidak berdampak sistemik, maka LPS tetap menyerahkan keputusannya kepada Bank Indonesia. Begitu pula dengan pencabutan izin usaha terhadap Bank gagal yang tidak berdampak sistemik, apabila LPS sudah memutuskan untuk dilikuidasi, maka LPS akan meminta Bank Indonesia untuk melakukan pencabutan izin usaha terhadap Bank yang dinyatakan likuidasi tersebut.

Dapat dianalisis pula bahwa dalam hal Bank gagal dilakukan likuidasi oleh LPS sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, semua urusan penyelesaian atau penanganan atas Bank likuidasi tersebut diselesaikan oleh LPS, sampai pada pengembalian dana simpanan nasabah dan pembubaran Badan Hukum dari Bank yang dilikuidasi tersebut, kecuali dalam proses likuidasi yang dilakukan oleh Pemegang Saham lama Bank yang dilikuidasi tersebut.

Sebagaimana diketahui bahwa ketentuan mengenai penyelesaian atas Bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, sudah ada pengaturannya yakni Pasal 37 ayat (1), (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yang menyatakan :

- 1) Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan agar :
 - a) Pemegang saham menambah modal;
 - b) Pemegang saham mengganti Dewan Komisaris dan/atau Direksi bank;
 - c) Bank menghapusbukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah yang macet, dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;
 - d) Bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
 - e) Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban;
 - f) Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain;
 - g) Bank menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.
- 2) Apabila :
 - a) Tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank, dan/atau

- b) Menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan,

Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi.

- 3) Dalam hal Direksi bank tidak menyelenggarakan RUPS sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pimpinan Bank Indonesia meminta kepada pengadilan untuk mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran badan hukum bank, penunjukan tim likuidasi, dan perintah pelaksanaan likuidasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengaturan yang ditentukan, khususnya ketentuan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan tersebut, saat ini secara praktik tidak berlaku lagi sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Dalam Undang-Undang LPS tersebut dijelaskan tentang fungsi LPS, yaitu :

1. Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan;
2. LPS bersama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia dan Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) merumuskan kebijakan penyelesaian Bank gagal;
3. LPS merumuskan dan menetapkan kebijakan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan penyelesaian Bank gagal yang tidak berdampak sistemik setelah dinyatakan oleh LPP yang tidak dapat disehatkan lagi berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Adapun yang dimaksud dengan penyelesaian Bank gagal atau disebut juga dengan Resolusi Bank (*Bank Resolution*), adalah : Menyelamatkan Bank gagal atau Tidak menyelamatkan Bank gagal yakni sampai dengan pelaksanaan likuidasi terhadap Bank yang dinyatakan gagal tersebut;
4. LPS melaksanakan kebijakan dan merumuskan pelaksanaan penanganan Bank gagal yang berdampak sistemik setelah diputuskan oleh Komite Koordinasi.

Mengacu pada fungsi LPS sebagaimana tersebut di atas, diketahui bahwa penyelesaian atas Bank yang telah dinyatakan gagal oleh Bank Indonesia, semua proses penyelesaian atau penanganannya dilakukan oleh LPS. Sementara ketentuan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan menyatakan bahwa penyelesaian atas Bank dimana menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu Bank dapat membahayakan sistem perbankan, maka Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan Bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) guna membubarkan Badan Hukum Bank dan membentuk tim likuidasi.

Sementara itu, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, pihak yang mencabut izin usaha Bank tetap dimintakan dari LPS kepada pihak Bank Indonesia, sedangkan LPS yang memberikan perintah untuk menyelenggarakan RUPS dan membentuk Tim likuidasi atas Bank gagal yang sudah tidak dapat diselamatkan lagi tersebut.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dikatakan bahwa pada saat ini ketentuan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 sudah tidak dipakai lagi atau tidak berlaku lagi untuk dijadikan sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan likuidasi atas Bank yang sudah tidak dapat diselamatkan oleh Bank Indonesia, sementara ketentuan Pasal 37 ayat (2) tersebut belum dicabut keberlakuannya. Dengan demikian, seharusnya sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, maka ketentuan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 sudah dicabut atau dinyatakan tidak berlaku, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pengaturan terhadap penanganan atau penyelesaian Bank gagal yang sudah tidak dapat diselamatkan lagi oleh Bank Indonesia.

Terkait dengan penyelesaian atau penanganan Bank gagal sampai dengan Bank tersebut dilikuidasi dapat dianalisis bahwa dengan tidak dicabutnya sampai dengan saat ini

ketentuan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Perbankan dan sementara saat ini ketentuan untuk penyelesaian atau penanganan Bank gagal sampai dengan Bank dilikuidasi sudah mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang LPS. Hal tersebut dapat memberikan ketidakpastian hukum dalam praktik perbankan khususnya dalam penyelesaian atau penanganan Bank bermasalah.

Sebagaimana diketahui bahwa tujuan utama hukum adalah untuk mewujudkan ketertiban (*order*). Tujuan tersebut sejalan dengan fungsi utama hukum, yaitu mengatur. Ketertiban merupakan syarat dasar bagi adanya suatu masyarakat. Kebutuhan akan ketertiban merupakan fakta dan kebutuhan objektif bagi setiap masyarakat manusia.⁴⁸⁹

Sebagian besar para ahli hukum menyatakan bahwa “kepastian hukum” sebagai tujuan hukum, dimana ketertiban atau keteraturan, tidak mungkin terwujud tanpa adanya garis-garis perilaku kehidupan yang pasti. Keteraturan hanya akan ada jika ada kepastian dan untuk adanya kepastian hukum haruslah dibuat dalam bentuk yang pasti pula (tertulis).⁴⁹⁰ Kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian yang fleksibel, bukan dalam arti dapat ditafsir secara luas, melainkan bersifat lengkap, konkrit, prediktif dan antisipatif.⁴⁹¹

Semua ketentuan dan kebijakan yang digunakan untuk melakukan penyelesaian Bank bermasalah maupun Bank gagal baik yang dinyatakan berdampak sistemik maupun yang tidak berdampak sistemik memerlukan kepastian hukum. Hal tersebut dikarenakan kepastian hukum terhadap akhir dari proses penyelesaian sangat dibutuhkan baik oleh nasabah penyimpan dana, maupun bagi masyarakat pada umumnya, hal tersebut terkait dengan kegiatan usaha bank yang sangat berpengaruh terhadap faktor kepercayaan / *trust*.

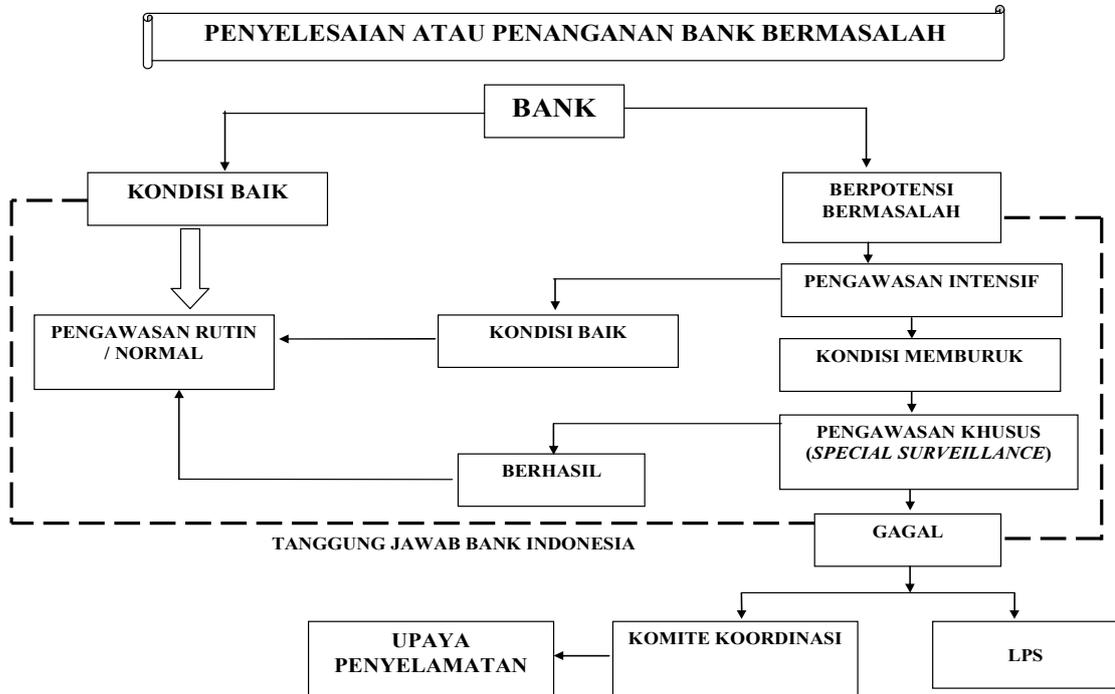
Untuk memperjelas konsep penyelesaian atau penanganan Bank bermasalah, di bawah ini diuraikan alur mengenai penyelesaian atau penanganan Bank bermasalah, Bank gagal sampai dengan Bank gagal tersebut dilikuidasi :

⁴⁸⁹ Lili Rasjidi dan IB. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 127.

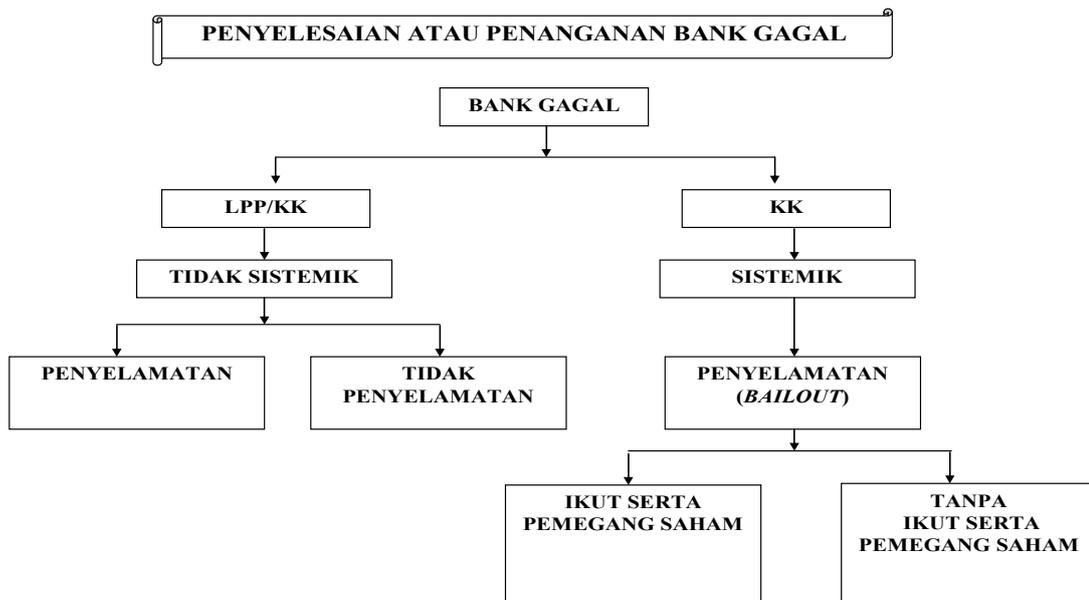
⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ *Ibid.*

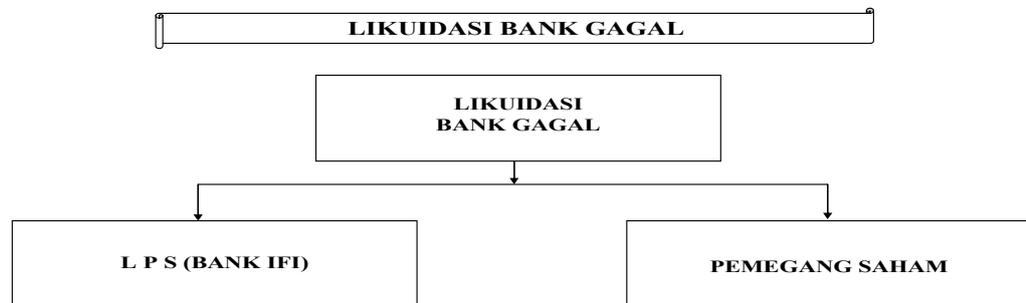
**Gambar 3 :
Penyelesaian atau Penanganan Bank Bermasalah**



**Gambar 4 :
Penyelesaian atau Penanganan Bank Gagal :**



Gambar 5 :
Likuidasi Bank Gagal :



Selanjutnya, dalam hubungan dengan fungsi hukum yang telah dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja kemudian memberikan definisi hukum dalam pengertian yang lebih luas, tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah tersebut dalam kenyataan.⁴⁹²

Pengertian hukum sebagaimana tersebut di atas menunjukkan bahwa untuk memahami hukum secara holistik tidak hanya terdiri dari asas dan kaidah, akan tetapi juga meliputi lembaga dan proses.

Keempat komponen hukum tersebut bekerja sama secara integral untuk mewujudkan kaidah dalam kenyataannya dalam arti pembinaan hukum yang pertama dilakukan melalui hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan keempat komponen hukum yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan, berarti pembinaan hukum setelah melalui pembaruan hukum tertulis dilanjutkan pada hukum yang tidak tertulis, utamanya melalui mekanisme yurisprudensi.

⁴⁹² Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 11.

Pembaharuan hukum di Indonesia yang utama ditujukan untuk mewujudkan tatanan hukum dan sosial yang adil dan sejahtera, serta membawa perubahan-perubahan yang baik pada struktur kehidupan. Tetapi di sisi lain, pembaruan hukum juga menjadi pendorong bagi lancarnya proses pembangunan. Oleh karena itu menciptakan suatu hukum perbankan nasional yang ideal, harus selaras antara kepentingan-kepentingan masyarakat dengan tujuan pembangunan perekonomian nasional dan selaras dengan pengaturan perbankan internasional. Jika tidak, maka Indonesia menjadi tertinggal dalam kepentingan global dengan segala macam perangkat hukum perbankannya.

Terwujudnya sistem perbankan yang kuat dan sehat merupakan sasaran utama bagi industri perbankan di negara mana saja termasuk di Indonesia, sehingga lembaga perbankan nasional dapat memiliki fundamental perbankan yang lebih kuat. Sistem perbankan yang sehat sulit untuk diwujudkan apabila tidak disertai dengan sistem pengaturan yang efektif.

Guna membangun industri perbankan yang sehat dan kuat harus disertai dengan pembenahan pada sistem pengaturan perbankan yang telah ada. Untuk itu Bank Indonesia selaku Bank Sentral di Indonesia secara rutin melakukan perbaikan proses penyusunan peraturan dan ketentuan perbankan yang disesuaikan pada *best practices* ketentuan perbankan yang bersifat internasional (*25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*).

Ketentuan tersebut harus terus diimplementasikan secara bertahap dalam jangka panjang. Dengan penerapan *25 Basel Core Principles fo Effective Banking Supervision* maupun ketentuan *best practices* lainnya seperti *the New Basel Accord (Basel II)* diharapkan praktik penyelenggaraan perbankan nasional telah memiliki standar yang sama dengan bank-bank yang ada di luar negeri, sehingga tingkat kepercayaan masyarakat internasional terhadap industri perbankan nasional akan semakin meningkat.

C. Perspektif Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Rangka Pembangunan Hukum Perbankan Nasional Berdasarkan Tujuan Negara Kesejahteraan Di Indonesia.

Pentingnya sebuah Bank Sentral bagi suatu Negara termasuk Indonesia, sebagaimana tergambar dalam kutipan ini, “*Central banks are clearly important economic and political institutions. The adage among international observers is ‘New nations acquire a flag, write a national anthem and constitute a central bank’.*” (“Bank-bank sentral jelas merupakan institusi ekonomi dan politik yang penting. Pepatah diantara para pengamat internasional menyatakan bahwa : Negara-negara baru memperoleh bendera, menulis lagu kebangsaan dan mendirikan sebuah Bank sentral”) ⁴⁹³. Beberapa bangsa yang cukup bangga dengan Bank sentralnya antara lain Jerman, Amerika Serikat, Finlandia, Australia, Selandia Baru dan beberapa Negara Eropa Barat lainnya. 2 (dua) ciri yang menonjol dari Bank Sentral di negara-negara tersebut di atas adalah bahwa : Fungsi independensi Bank Sentralnya cukup tinggi dan Bank Sentralnya dikelola dengan konsep *good governance* yang maksimal.

Bank sentral di negara-negara tersebut diberi kewenangan untuk menentukan sasaran tingkat inflasi dan diberi kesempatan untuk merancang metodologi mencapai sasaran tersebut. Di Finlandia dan Selandia Baru, misalnya, Gubernur Bank Sentral membuat suatu “kontrak” dengan parlemen di negara tersebut tentang tingkat inflasi yang disepakati untuk dicapai setiap tahunnya. *Bundest Bank*, yaitu Bank Sentral Jerman dibanggakan oleh rakyatnya karena misi utamanya adalah mempertahankan nilai mata uangnya. Dalam sejarah Bank Sentral, *Bundest Bank* dinilai sangat berhasil melaksanakan misinya itu. Dinilai dari pelaksanaan misinya, *Bundest Bank* patut dibanggakan oleh rakyatnya. Bahkan untuk negara-negara Eropa Barat, *Bundest Bank* dinilai sebagai Bank Sentral yang *high performer*.

Konsep Independensi pada Bank Indonesia sebagai Bank Sentral secara khusus bukan tujuan yang hendak dicapai, akan tetapi yang penting adalah “*means*” atau jalan untuk

⁴⁹³ Maxfield, Silvia, *Gatekeepers of Growth, the International Political Economy of Central Bank in Developing Countries*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, hlm. 3, 1997.

mencapai tujuan dari Bank Indonesia sebagai Bank Sentral. Dengan adanya status independen pada Bank Indonesia tidak serta merta berarti bahwa Bank Indonesia sebagai Bank Sentral dapat dengan sendirinya mampu mencapai tujuannya dan tidak berarti pula Bank Sentral tersebut akan menjadi *transaparant* dan *consistent* dengan sendirinya. Untuk tercipta dan tercapainya Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang efektif, diperlukan implementai *Good governance* sebagai suatu strategi dan program yang terencana serta komitmen dan keberanian untuk mengubah Bank Indonesia menjadi Bank Sentral yang lebih baik dimasa mendatang.

Independensi berarti tanggungjawab yang jelas (*clear accountability*), artinya Bank Indonesia sebagai bank sentral diberi tanggungjawab yang jelas untuk mengendalikan ekonomi moneter negara. Bank Indonesia diberi tanggungjawab untuk menentukan tingkat inflasi dan merumuskan kebijakan untuk mencapai target tersebut (*Goal and instrument independent*), dimana pada masa lalu tanggungjawab tersebut tidak jelas berada pada siapa.

Pada zaman Orde Lama, pemerintah meperlakukan Bank Indonesia sebagai perpanjangan tangannya dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1962 yang memutuskan bahwa Gubernur Bank Indonesia adalah anggota Kabinet. Selama masa Orde Baru, meskipun didasarkan pada Undang-Undang Bank Sentral yang berbeda, posisi pemerintah semakin dominan dalam mengatur Bank Indonesia, hal tersebut terlihat dengan dibentuknya Dewan Moneter yang dipimpin oleh Menteri Keuangan, sedangkan Gubernur Bank Indonesia hanya sebagai anggota. Akibatnya, pemerintah semakin leluasa mengotrol mekanisme ekonomi secara keseluruhan. Dengan demikian dapat terlihat bahwa kualitas peran Bank Indonesia selama Orde Baru sangat tergantung pada kekuatan dan keberanian Gubernur Bank Indonesia untuk mengimbangi besarnya pengaruh pemerintah terhadap fungsi Bank Sentral.

Independensi berarti suatu kesempatan yang sangat baik untuk membangun bank sentral yang mampu menjadi motor ekonomi dan sejajar dengan Bank Sentral dari negara-

negara lain. Pelaksanaan Independensi pada Bank Indonesia sebagai Bank Sentral di Indonesia agar dapat diimplementasikan dengan maksimal diperlukan perubahan strategis (*strategic change*) yang mampu berfungsi secara mandiri dan tidak dapat lagi diintervensi oleh pihak pemerintah ataupun pihak lainnya, karena selama tiga puluh dua tahun Bank Indonesia secara umum berfungsi sebagai salah satu alat atau perpanjangan tangan pemerintah pada saat itu. Pemerintah berkuasa penuh terhadap Bank Indonesia. Presiden menunjuk, mengangkat dan memberhentikan dan bahkan dalam beberapa kasus memecat anggota Direksi Bank Indonesia yang dinilai tidak sejalan dengan pemerintah.

Pelaksanaan kedudukan Bank Indonesia untuk menjaga stabilitas sistem perbankan harus dilakukan secara utuh. Oleh karena itu, konsep ke depan dalam menjaga stabilitas sistem perbankan di Indonesia secara menyeluruh diperlukan kerangka kerjasama diantara lembaga terkait yaitu Pemerintah, Bank Sentral, dan OJK (jika sudah terbentuk).

Hal tersebut dimaksudkan untuk menghindari duplikasi dan gesekan kepentingan dari masing-masing lembaga terkait. Kerangka stabilitas sistem perbankan nasional mencakup misi, tujuan, dan strategi yang akan dilaksanakan, meliputi koordinasi dan kerjasama diantara lembaga terkait, pemantauan atas stabilitas sistem perbankan nasional, pencegahan krisis ketidak-stabilan dalam sistem keuangan, dan manajemen krisis dalam rangka mencegah atau paling tidak meminimalkan terulangnya risiko sistemik pada sistem perbankan nasional.

Penetapan misi dan tujuan dalam kerangka stabilitas sistem perbankan dimaksudkan untuk memberikan landasan yang jelas bagi lembaga yang mengawasi stabilitas sistem perbankan. Tugas pokok Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yaitu mencapai dan memelihara stabilitas rupiah melalui stabilitas moneter dan didukung oleh stabilitas keuangan dan perbankan.

Dalam praktik, fungsi untuk menjaga stabilitas moneter tidak dapat terlepas dari fungsi menjaga stabilitas sistem keuangan. Dalam menjaga stabilitas sistem keuangan diperlukan

pengawasan stabilitas sistem perbankan dan penyelesaian apabila terjadi krisis yang mencakup koordinasi dan kerjasama, pemantauan, pencegahan krisis, dan manajemen krisis.

Upaya untuk menjaga stabilitas sistem perbankan, selain dilakukan oleh Bank Indonesia juga dilakukan oleh lembaga terkait lainnya, sehingga berbagai instrumen dalam stabilitas sistem perbankan, tidak hanya dilakukan oleh Bank Indonesia, tetapi juga oleh otoritas lainnya. Untuk pengelolaan informasi dan efektivitas kebijakan diperlukan koordinasi antara lembaga tersebut. Hal ini dimaksudkan agar setiap kebijakan yang diterbitkan oleh otoritas yang terlibat dalam stabilitas sistem perbankan ke depan dapat terhindar dari pertentangan dan dampak negatif.

Pemantauan atas stabilitas perbankan penting dilakukan agar mampu mengukur tekanan risiko yang akan timbul, khususnya gangguan yang bersifat sistemik atau dapat menciptakan krisis. Melalui deteksi dini diharapkan dapat dilakukan pencegahan terjadinya instabilitas perbankan yang dapat mengganggu perekonomian baik melalui kebijakan Bank Indonesia maupun Pemerintah.

Pencegahan krisis dilakukan dengan cara mencegah ketidak-stabilan khususnya dalam sistem perbankan. Berbagai langkah kebijakan untuk mengatasi ketidakstabilan perbankan dengan mengadopsi dari peraturan yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga internasional seperti *International Monetary Fund (IMF)* dan *Bank for International Settlement (BIS)*.

Meskipun pendekatan untuk mencegah timbulnya krisis cukup banyak, namun tidak ada jaminan bahwa krisis tersebut tidak akan terjadi lagi, karena potensi terjadinya krisis selalu ada, sehingga perlu adanya pengelolaan krisis. Manajemen krisis berupa prosedur penyelesaian krisis dan kejelasan peran dan tanggung jawab dari masing-masing lembaga yang terlibat.

Apabila suatu bank dinyatakan dalam kesulitan, maka diperlukan langkah-langkah, antara lain :

- a. Lembaga yang berwenang harus menetapkan apakah bank yang dinyatakan dalam kesulitan itu tergolong sistemik atau tidak;
- b. Proses penyelamatan harus ditetapkan secara hukum mengingat adanya penggunaan dana publik dalam proses penyelamatan tersebut;
- c. Peran Bank Indonesia, otoritas pengawasan, dan Pemerintah harus ditetapkan secara jelas.

Bank Indonesia sebagai otoritas moneter, perbankan, dan sistem pembayaran, mempunyai tugas utama tidak saja menjaga stabilitas moneter, namun juga stabilitas sistem keuangan yang meliputi perbankan dan sistem pembayaran. Keberhasilan Bank Indonesia dalam menjaga stabilitas moneter tanpa diikuti oleh stabilitas sistem keuangan, tidak akan banyak berarti dalam mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Hal tersebut mengingat stabilitas moneter dan stabilitas keuangan ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan.

Independensi sangat penting artinya bagi Bank Indonesia untuk melaksanakan empat peran dalam memelihara stabilitas sistem keuangan yaitu :

1. Menjaga stabilitas moneter antara lain melalui instrumen suku bunga dalam operasi pasar terbuka. Dalam pelaksanaan peran ini, Bank Indonesia dituntut mampu menetapkan kebijakan moneter secara tepat dan berimbang;
2. Bank Indonesia memiliki peran vital dalam menciptakan kinerja lembaga keuangan yang sehat, khususnya perbankan. Penciptaan kinerja lembaga perbankan dilakukan melalui mekanisme pengawasan dan pengaturan. Sektor perbankan memiliki pangsa yang dominan yaitu sebesar 80% dalam sistem keuangan. Oleh karenanya, kegagalan di sektor perbankan dapat menimbulkan ketidakstabilan keuangan dan mengganggu perekonomian.

Untuk mencegah terjadinya kegagalan tersebut, sistem pengawasan dan kebijakan perbankan yang efektif harus ditegakkan. Selain itu, disiplin pasar melalui

kewenangan dalam pengawasan dan pembuat kebijakan serta penegakan hukum harus dijalankan. Upaya penegakan hukum dimaksudkan untuk melindungi perbankan dan *stakeholder* serta sekaligus mendorong kepercayaan terhadap sistem keuangan. Hal tersebut sesuai dengan landasan konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan yakni untuk memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat Pemerintah ke arah penegakkan hukum, keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, dan ketertiban serta kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

3. Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Apabila terjadi gagal bayar pada salah satu peserta dalam sistem pembayaran, maka akan timbul risiko potensial yang cukup serius dan mengganggu kelancaran sistem pembayaran. Kegagalan tersebut dapat menimbulkan risiko yang bersifat menular, sehingga menimbulkan gangguan yang bersifat sistemik. Independensi sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia sebagai otoritas dalam sistem pembayaran untuk mengidentifikasi risiko potensial dalam sistemik pembayaran;
4. Fungsi Bank Indonesia dalam riset dan pemantauan yang dapat mengakses berbagai informasi yang dinilai mengancam stabilitas keuangan. Bank Indonesia dapat memantau kerentanan sektor keuangan dan mendeteksi potensi kejutan yang berdampak pada stabilitas sistem keuangan. Melalui riset, Bank Indonesia dapat mengembangkan instrumen dan indikator untuk mendeteksi kerentanan sektor keuangan. Hasil riset dan pemantauan tersebut, selanjutnya akan menjadi rekomendasi bagi otoritas terkait dalam mengambil langkah-langkah yang tepat untuk meredam gangguan dalam sektor keuangan;
5. Fungsi Bank Indonesia sebagai jaring pengaman sistem keuangan melalui fungsi Bank Sentral sebagai *lender of the last resort (LoLR)*. Fungsi *LoLR* (sumber pemberi pinjaman terakhir) merupakan peran tradisional Bank Indonesia sebagai

Bank Sentral dalam mengelola krisis untuk menghindari terjadinya ketidakstabilan sistem keuangan. Independensi Bank Indonesia dalam *LoLR* (sumber pemberi pinjaman terakhir) sangat penting, karena adanya pertimbangan risiko sistemik dan persyaratan yang ketat yang harus diterapkan dalam penyediaan likuiditas, sehingga merupakan kebijakan dari Bank Indonesia sebagai lembaga yang independen tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun.

Salah satu kondisi agar perekonomian dapat beroperasi secara optimal adalah tercapainya stabilitas keuangan. Selanjutnya, stabilitas moneter menjadi salah satu elemen kunci dalam pencapaian stabilitas keuangan, yang diukur dari antara lain stabilitas harga, dengan mengelola nilai tukar, inflasi, dan suku bunga agar berfluktuasi dalam batas yang optimal bagi para pelaku ekonomi.⁴⁹⁴

Pencapaian stabilitas harga dan moneter, diharapkan akan menghasilkan suatu kondisi yang disebut *pareto optimal*, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini sesuai dengan cita-cita Negara Indonesia dalam UUD 1945 untuk membentuk Negara kesejahteraan yang secara konstitusional dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 UUD 1945 bahwa pemanfaatan atas pengelolaan kekayaan alam dan lingkungan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Stabilitas moneter akan dapat dicapai apabila otoritas moneter diberikan kedudukan yang independen.

Selain menyempurnakan peran Bank Indonesia dalam rangka fungsi pengawasan terhadap lembaga perbankan nasional, terdapat pula beberapa hal yang perlu disempurnakan, yaitu :

1. Penyempurnaan Sistem Perbankan Nasional.

Sehubungan dengan pelaksanaan pembangunan hukum khususnya yang terkait dengan sistem perbankan yang handal dan mampu menghadapi perkembangan ekonomi global yang sangat cepat, maka Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan

⁴⁹⁴ Pengelolaan nilai tukar agar berada pada kisaran tertentu, yaitu batas bawah dan batas atas tidak terlalu jauh, misalnya 5% dari nilai tukar fundamental, yang membuat eksportir dan importir sama-sama diuntungkan.

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.10 Tahun 1998 (Undang-Undang Perbankan) perlu disempurnakan kembali. Pengaturan kembali sistem perbankan nasional berdasarkan pendekatan domestik dengan memperhatikan standar internasional yang berkembang, berupa standar-standar yang telah dikeluarkan oleh lembaga multilateral seperti *Bank for International Settlements (BIS)* atau praktik perbankan internasional (*international best practice*), sehingga secara mendasar rancangan pengaturan perbankan nasional (*regulatory framework*) dapat mendorong terciptanya individual bank yang handal dan sistem perbankan nasional yang sehat, efisien, dan kompetitif.

Penyempurnaan atas Undang-Undang Perbankan antara lain meliputi struktur perbankan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, ketentuan kehati-hatian (*prudential regulations*), serta aspek pengawasan bank. Di samping perlu dilakukan penyempurnaan atas Undang-Undang Perbankan, saat ini secara paralel sedang disusun peraturan perundang-undangan terkait dengan penataan kembali sistem perbankan nasional secara lebih komprehensif, yaitu Rancangan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan.

Sementara Undang-Undang mengenai LPS terlebih dahulu telah diterbitkan pada Tahun 2004. Dalam hal OJK terbentuk, maka lembaga yang memiliki otoritas pada sektor perbankan menjadi Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan, dan Otoritas Jasa Keuangan.⁴⁹⁵ Mengingat terdapat tiga otoritas di sektor perbankan, maka diperlukan penataan kembali sistem perbankan nasional terkait dengan hubungan kelembagaan antar ketiga otoritas tersebut meliputi : (1) Pengaturan mengenai mekanisme dan forum komunikasi, (2) Substansi koordinasi dan prosedur pengawasan dan pembinaan bank (oleh masing-masing otoritas), dan (3) Ketentuan-ketentuan yang terkait dengan usaha

⁴⁹⁵ Bank Indonesia selaku otoritas moneter dan sistem pembayaran berwenang mengatur dan mengawasi seluruh aspek perbankan dalam rangka perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter dan sistem pembayaran. Sementara, OJK akan memiliki kewenangan terhadap seluruh aspek penggunaan dan pengawasan bank. Sedangkan LPS akan memiliki kewenangan dalam menetapkan persyaratan keanggotaan, termasuk aspek pengawasan dan pemeriksaan bank yang terkait dengan kepentingan LPS selaku lembaga penjamin dana pihak ketiga.

perbankan, sehingga otoritas di sektor keuangan dan perbankan akan mampu mendeteksi kelemahan-kelemahan dalam sistem keuangan yang dapat memicu terjadinya krisis.

2. Penyempurnaan Sistem Pengawasan Bank.

Berdasarkan pengalaman dari krisis perbankan dan dengan memperhatikan arah pengawasan bank di beberapa Negara,⁴⁹⁶ serta dalam rangka peningkatan efisiensi, keamanan, dan kestabilan di sektor jasa keuangan di bidang pengawasan bank, maka paradigma pola pengawasan bank perlu diubah. Semula didasarkan pada pola pendekatan pengawasan institusional, menjadi pola pendekatan pengawasan fungsional.

Dalam rangka pembangunan hukum untuk peningkatan ketahanan sistem perbankan perlu ditempuh penguatan pengaturan terkait permodalan yang bertujuan untuk memperkuat ketahanan bank terhadap risiko, peraturan transparansi laporan keuangan, peningkatan kualitas implementasi tata kelola organisasi yang baik, dan peningkatan efektivitas manajemen risiko.

Di samping itu, perlu dilakukan pemantapan sistem pengawasan bank, penyempurnaan dan penguatan metode dan praktik pengawasan berbasis risiko, penguatan ketentuan operasional pengawasan bank, penyempurnaan ketentuan uji kelayakan dan kepatutan, dan peningkatan kerjasama dengan otoritas pengawas LKBB.

Berkenaan dengan wacana pemisahan antara fungsi otoritas moneter dan sistem pembayaran dengan fungsi pengawasan dan pembinaan bank, maka Bank Indonesia hanya akan menjalankan otoritas di bidang kebijakan moneter dan sistem pembayaran,

⁴⁹⁶ Negara yang menerapkan OJK atau *Financial Supervisory Agency* atau *FSA* antara lain adalah Inggris, Australia, Jepang, Denmark, Canada, Norwegia, Swedia, dan Korea Selatan.

sedangkan otoritas di bidang pengawasan dan pembinaan bank akan dilakukan oleh sebuah lembaga independen yaitu OJK.⁴⁹⁷

Bank Indonesia hanya akan terfokus untuk melaksanakan tugasnya sebagai otoritas moneter, dengan tugas menjaga inflasi dan kestabilan nilai rupiah (menjaga kurs rupiah). Mengingat otoritas moneter akan terpisah dari otoritas pengawas bank, maka dalam rangka mengupayakan stabilitas sistem keuangan (*financial system stability*) nasional, khususnya agar kebijakan di sektor perbankan senantiasa dapat konsisten dengan kebijakan di sektor moneter dan sistem pembayaran, maka aspek koordinasi yang efektif dan efisien antar lembaga terkait meliputi pengaturan mengenai penetapan kewenangan yang jelas dari masing-masing otoritas merupakan faktor yang sangat penting dalam menentukan tujuan sistem perbankan.

3. Penyusunan *Grand design* sebagai arah Regulasi dan Kebijakan Perbankan Nasional.

Peraturan di bidang moneter dan sistem pembayaran akan tetap merupakan kewenangan Bank Indonesia, sementara pengaturan perbankan merupakan kewenangan OJK, sedangkan pengaturan di bidang pinjaman luar negeri, lembaga keuangan bukan bank (LKBB), dan pasar modal merupakan kewenangan Departemen Keuangan.

4. Pembentukan Lembaga Regulator Sistemik.

Kebijakan moneter yang akomodatif dari Bank Indonesia sebagai Bank Sentral mendukung kinerja perekonomian. Terjaganya stabilitas sistem keuangan tidak terlepas dari kinerja industri perbankan yang cukup positif. Momentum pemulihan ekonomi global

⁴⁹⁷ Penjelasan Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia menyebutkan bahwa lembaga jasa keuangan juga akan mengawasi lembaga-lembaga keuangan bukan bank, seperti perusahaan asuransi, dana pensiun, perusahaan modal ventura, perusahaan pembayaran, perusahaan sekuritas, dan lembaga-lembaga lain yang mengelola dana masyarakat.

harus dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh industri perbankan dengan melakukan penyesuaian dengan tantangan dan kesempatan baru, sehingga akan tercapai perbankan yang kuat dan efisien, yang pada akhirnya dapat menjalankan fungsi intermediasi secara lebih optimal.

Pasca krisis global, kebutuhan akan adanya regulator sistemik yang mengawasi kesehatan dan stabilitas keseluruhan sistem keuangan semakin diperlukan. Peran lembaga ini mencakup (1) pengumpulan, analisis, dan pelaporan informasi terkait interaksi signifikan di pasar dan risiko yang ada di antara lembaga keuangan, (2) meneliti apakah ada lembaga keuangan yang menyebabkan sistem keuangan terekspos risiko sistemik, (3) merancang dan mengimplementasikan aturan, (4) melakukan koordinasi dengan lembaga regulator lainnya, termasuk otoritas fiskal, dalam mengelola krisis-krisis sistemik yang mungkin timbul.

Lembaga regulator sistemik tersebut dapat dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai Bank Sentral, dengan pertimbangan pertama, Bank Indonesia memiliki hubungan langsung dengan pelaku pasar sebagai bagian dari fungsi utamanya mengimplementasikan kebijakan moneter, sehingga tidak ada lembaga lain yang memiliki pengetahuan dan akses sejenis ke aliran utama sistem keuangan.

Pertimbangan kedua, tanggung jawab untuk mempertahankan stabilitas ekonomi makro sangat sejalan dengan peran untuk menjamin stabilitas sistem keuangan. Sejarah menunjukkan, berbagai krisis ekonomi di dunia selalu berhubungan dengan krisis keuangan, sehingga Bank Indonesia sebagai Bank Sentral secara alami memang harus mempertimbangkan interaksi antara sektor keuangan dan kebijakan moneter dalam melaksanakan tugasnya.

Pertimbangan ketiga, fungsi *lender of the last resort* (sumber pemberi pinjaman terakhir) ada di Bank Indonesia sebagai Sentral. Dengan fungsi tersebut, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral dapat menggunakan neracanya untuk menyediakan pendanaan darurat jangka

pendek di masa krisis. Sebagai regulator sistemik, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral akan mampu memperoleh informasi lapangan langsung dari lembaga-lembaga keuangan yang diawasi. Informasi ini dibutuhkan untuk membuat keputusan yang tepat apakah suatu lembaga keuangan perlu diselamatkan.

Pembangunan ekonomi sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu Negara. Salah satu peran pemerintah untuk menciptakan Negara kesejahteraan mengacu pada upaya pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup rakyat. Pelaksanaan independensi Bank Indonesia untuk memenuhi unsur manfaat bagi kesejahteraan rakyat. Bank Indonesia bertugas menjaga kestabilan nilai rupiah yang dilaksanakan melalui kebijakan moneter.

Kebijakan moneter merupakan kebijakan penting dalam pembangunan ekonomi nasional secara berkelanjutan, konsisten, transparan dengan selalu mempertimbangkan kebijakan umum Pemerintah di bidang perekonomian. Hakikat kedudukan yuridis independensi Bank Indonesia merupakan perwujudan manfaat dari perekonomian nasional melalui kebijakan perbankan.

Sesuai dengan tujuan Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang merupakan prasyarat tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Artinya, untuk mencapai kesejahteraan rakyat, cara yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia dengan pencapaian tujuan dalam memelihara kestabilan nilai rupiah yang merupakan pra syarat bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan yang pada gilirannya akan menaikkan kesejahteraan rakyat yang merupakan landasan yang kukuh bagi pelaksanaan pembangunan dan perekonomian Indonesia.

Independensi Bank Indonesia terbentuk karena adanya kondisi yang mengharuskan adanya pembaruan hukum dalam instrumen Hukum Perbankan yang memberikan kedudukan kepada Bank Indonesia yang independen, dengan pertimbangan penerbitan Undang-Undang

Bank Indonesia adalah untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Terbentuknya Bank Indonesia yang independen membuktikan adanya kemauan politik (*political will*) Pemerintah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pemberian independensi kepada Bank Indonesia merupakan pilihan yang akan memaksimalkan peningkatan kesejahteraan dalam jangka panjang dan merupakan kompromi politik yang akan menghasilkan keseimbangan politik yang lebih stabil di antara cabang-cabang kekuasaan Negara, khususnya eksekutif dan legislatif. Pembangunan hukum merupakan suatu tindakan politik, sehingga akan sangat bergantung pada kesungguhan politisi dalam menentukan arah dan materinya. Dari para politisi lahir beragam Undang-Undang, antara lain Undang-Undang Bank Indonesia.

Pada hakikatnya independensi Bank Indonesia merupakan kepentingan seluruh masyarakat dalam upayanya mencapai kesejahteraan ekonomi. Pemikiran tersebut, merupakan sesuatu yang tidak terbantahkan, baik dilihat dari aspek ekonomi maupun aspek politik.

Independensi Bank Indonesia juga berdampak terhadap pola hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah. Dengan dinyatakannya Bank Indonesia sebagai "bukan Pemerintah", terdapat berbagai upaya untuk "mengambil alih" berbagai kewenangan yang dimiliki Bank Indonesia. Upaya ini akan sangat membahayakan keseimbangan kepentingan politik dan kepentingan ekonomi jangka panjang yang dicoba dipelihara melalui penciptaan Bank Sentral yang independen dari politik, dan yang diberi tugas perekonomian dan keuangan Negara yang vital. Mengeluarkan Bank Indonesia dari kepentingan politik didasari pada kepentingan memelihara keseimbangan politik dan kepentingan perekonomian Negara jangka panjang.

Dalam menuju tujuan Negara kesejahteraan, harus ditegakkan kembali fungsi Bank Indonesia sebagai lembaga independen sebagaimana dalam Teori Hukum Pembangunan bahwa untuk bidang hukum netral boleh mengacu bahkan mengadopsi pada hukum Negara lain. Hukum Perbankan di Indonesia merupakan hukum netral, dan dapat mengacu pada

Hukum Perbankan dari Negara lain. Sehingga diharapkan Bank Indonesia berfungsi sebagai lembaga independen yang tidak dapat diintervensi oleh siapapun, sebagaimana konsep independensi dari negara-negara lain yang tidak dapat dicampurtangani oleh pihak Pemerintah atau pihak lainnya.

Sesuai dengan Teori Hukum Pembangunan bahwa Hukum Perbankan merupakan domain hukum bersifat netral yang merupakan area yang dapat diubah, dikembangkan sebagai sarana pembangunan masyarakat melalui pembaruan hukum. Aplikasi hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dilakukan dengan mengutamakan kembali kepentingan nasional dan menyeimbangkan berbagai unsur kepentingan dalam bentuk pendekatan independensi Bank Indonesia yang diaplikasikan terutama pada Hukum Perbankan.

Atas dasar Teori Hukum Pembangunan, hukum bertindak sebagai panglima, maka perlu ada pembaruan hukum, sehingga Bank Indonesia bertindak sebagai panglima dalam sistem perbankan nasional, sehingga akan tercapai harmonisasi dalam sistem keuangan yang kondusif dengan cara memberikan independensi kepada Bank Indonesia seperti independensi pada *The Fed* dengan amanat yang kuat dari konstitusi yang merupakan pra syarat Bank Sentral yang independen, kuat, dan efektif.

Hukum Negara lain yang dapat diacu adalah *The Federal Reserve Act* yang secara realitas empiris pelaksanaan fungsi *The Fed* sangat independen baik dari *goal independence* maupun *personal independence*. *The Fed* sebagai badan pembuat kebijakan memiliki wewenang untuk menolak campur tangan Pemerintah. *The Fed* diciptakan sebagai badan independen Pemerintah Amerika Serikat untuk memberikan rasa lebih aman, perbankan dan sistem moneter yang lebih fleksibel.

Apabila dibandingkan antara independensi di *The Fed* dengan Bank Indonesia, maka *The Fed* merupakan Bank Sentral yang sangat independen dan dalam pelaksanaan tugasnya didukung oleh Pemerintah, sehingga keputusannya mempengaruhi tidak saja di Amerika Serikat bahkan di seluruh dunia. Aspek-aspek independensi *The Fed* tersebut dapat diadopsi oleh Bank Indonesia, sebagaimana yang dijelaskan dalam Teori Hukum Pembangunan.

Beberapa hal yang dapat diacu dari independensi *The Fed* sehingga dapat diterapkan dalam konsep independensi Bank Indonesia, adalah :

1. Independensi Keuangan;

The Fed mempunyai independensi keuangan secara penuh, kegiatan *The Fed* dibiayai dari sumber dayanya sendiri⁴⁹⁸ dan *The Fed* secara teratur melaporkan tanpa memerlukan persetujuan atas segala rencana dan kegiatan kebijakan moneter kepada *Congress*. Sementara, Bank Indonesia mempunyai independensi keuangan terbatas pada anggaran kebijakan;

2. Independensi Fungsional;

The Fed mempunyai independensi fungsional penuh. *The Fed* memiliki wewenang untuk menetapkan sendiri target-target operasionalnya tanpa pengaruh dari Pemerintah, seperti untuk pengendalian suku bunga jangka pendek dan nilai tukar. Sementara, Bank Indonesia mempunyai independensi fungsional terbatas pada penetapan sasaran moneter dengan memperhatikan laju inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah berkoordinasi dengan Bank Indonesia;

3. Independensi Kelembagaan;

The Fed mempunyai independensi kelembagaan penuh. Kebijakan dan keputusan *The Fed* tidak memerlukan persetujuan *Congress* atau Presiden. *Congress* hanya memiliki kuasa untuk mengubah *The Fed Act*. Sementara, Bank Indonesia mempunyai independensi kelembagaan secara penuh, namun dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia sangat memerlukan hubungan dengan Pemerintah, karena Bank Indonesia sebagai otoritas moneter bertugas mengatur kebijakan moneter dan Pemerintah mengatur kebijakan fiskal, kedua tugas tersebut saling berkaitan dalam pencapaian sasaran nasional berupa pertumbuhan ekonomi. Sehingga, hubungan kerja yang baik sangat penting untuk mencapai sinergi yang optimal.

⁴⁹⁸<http://www.frbsf.org/publications/federalreserve/fedinbrief/organize.html>, [4/02/2010], pada *Organization of the Fed, How the Fed Is Organized*.

4. Independensi Organisasi,

The Fed mempunyai independensi organisasi penuh. Pimpinan *The Fed* memiliki kebebasan untuk menolak campur tangan Pemerintah. Selanjutnya masa jabatan *chairman* dan wakilnya adalah 14 tahun, masa jabatan tersebut didesain panjang yang tidak sama dengan masa jabatan Presiden Amerika Serikat, dengan tujuan untuk mencegah tekanan politik yang akan mempengaruhi kebijakan moneter.

Selanjutnya, Bank Indonesia mempunyai independensi organisasi secara penuh dengan tujuan yang sama dengan *The Fed* yaitu untuk menjaga atau melindungi independensi Bank Indonesia, sehingga kepemimpinan Bank Indonesia tidak terganggu pada kekuatan politik karena adanya pergantian Presiden dan anggota DPR. Namun, karena saat pertama kali berlakunya Undang-Undang Bank Indonesia yaitu Tanggal 17 Mei 1999 adalah sama dengan saat berakhir dan dimulainya pergantian politik yaitu Presiden dan anggota DPR, serta masa jabatan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia selama 5 tahun sama dengan masa jabatan Presiden dan anggota DPR, maka setiap pergantian Presiden dan anggota DPR selalu berpengaruh terhadap Bank Indonesia khususnya pemilihan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia.

Dalam konteks pembaruan hukum khususnya Hukum Perbankan terkait dengan Bank Sentral, maka sudah waktunya bagi Indonesia untuk membangun Hukum Perbankan khususnya yang terkait dengan Bank Sentral yang bukan saja akomodatif menjawab dinamika perekonomian yang terus berkembang, namun juga antisipatif dalam mencegah kegaduhan politik yang selalu mewarnai perjalanan Bank Indonesia ke depan. Amanat yang kuat dari konstitusi merupakan pra syarat Bank Indonesia yang independen, kuat, dan efektif.

Usaha bank mempunyai karakteristik khusus, karena merupakan kegiatan usaha yang bersifat keperdataan, namun terdapat kewajiban Hukum Publik, sehingga penanganan Hukum Perbankan harus pula memperhatikan kepentingan Hukum Publik. Untuk itu, dalam rangka pembangunan sistem perbankan nasional yang sehat diperlukan peraturan perbankan yang

bersifat khusus, dan untuk efektivitas pelaksanaannya, maka ketentuan perbankan yang diikuti dengan kewenangan publik harus dimiliki oleh Bank Indonesia sebagai Bank Sentral.

Dalam membangun sistem hukum perbankan nasional yang bertujuan untuk mengatur agar kegiatan usaha bank selaku lembaga intermediasi dapat dilakukan secara berhati-hati (*prudent*), aman, dan sehat, dipengaruhi oleh filosofi usaha bank sebagai *intermediary institution* (lembaga intermediasi) dan dianutnya doktrin dalam penyelenggaraan usaha perbankan yang sehat seperti *prudent banking* dan *good corporate governance*. Dalam rangka pelaksanaan kegiatan usaha bank secara *prudent* atau hati-hati, otoritas perbankan harus menerbitkan peraturan terkait dengan kehati-hatian dalam pengelolaan bank dan mewajibkan bank untuk memenuhi peraturan *prudential banking*, terkait dengan ratio-ratio pengukuran tingkat likuiditas bank, seperti *Capital Adequacy Ratio (CAR)*, Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), Kualitas Aktiva Produktif (KAP), dan Posisi Devisa Netto (PDN).⁴⁹⁹

Kegiatan usaha bank dikategorikan aman, apabila kegiatan usaha bank tidak membawa risiko substansial terhadap bank. Undang-Undang Perbankan mengatur kegiatan usaha bank secara terbatas. Kegiatan usaha bank dikategorikan sehat, apabila kegiatan usaha bank merupakan kegiatan yang layak dan lazim digolongkan sebagai kegiatan usaha bank, sehingga walaupun hal ini bersifat terbuka, namun variasi kegiatan bank dibatasi oleh *International best practices*, yaitu bank tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang sama sekali tidak ada hubungannya dengan dunia perbankan.

Penerapan doktrin *prudent banking* sangat penting untuk membangun aspek kegiatan usaha perbankan yang sehat dan menghendaki adanya kewenangan publik dari otoritas

⁴⁹⁹ *CAR* adalah Modal dibagi dengan ATMR, atau rasio kecukupan modal bank yang merupakan pembagian jumlah modal dengan aktiva tertimbang menurut risiko.

ATMR (Aktiva Tertimbang Menurut Risiko) terdiri dari aktiva neraca yang diberikan bobot sesuai kadar risiko kredit yang melekat, dan beberapa pos dalam *off balance sheet* yang diberikan bobot sesuai dengan kadar risiko kredit yang melekat.

BMPK adalah Persentase maksimum penyediaan dana yang diperkenankan terhadap modal Bank (lihat Pasal 1 angka (2) Peraturan Bank Indonesia No.7/3/PBI/2005 tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit Bank Umum).

Aktiva Produktif adalah penanaman dana bank baik dalam Rupiah maupun valuta asing dalam bentuk kredit, surat berharga, penempatan dana antar bank, penyertaan, termasuk komitmen dan kontijensi pada transaksi rekening administratif.

PDN adalah angka yang merupakan penjumlahan dari nilai absolut untuk jumlah dari selisih bersih aktiva dan pasiva dalam neraca untuk setiap valuta asing dengan selisih bersih tagihan dan kewajiban baik yang merupakan komitmen maupun kontijensi dalam rekening administratif untuk setiap valuta asing dinyatakan dalam Rupiah.

Dikutip dari Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia*, Jakarta, 2009.

perbankan, dalam hal ini Bank Indonesia sebagai Bank Sentral, sehingga peraturan yang diterbitkan yang substansinya dimaksudkan untuk keperluan menjaga integritas sistem perbankan dapat bersifat memaksa.

Mengingat bank menjalankan usahanya sebagai lembaga intermediasi, maka dana yang terdapat di bank berasal dari sebagian kecil pemegang saham dan sebagian besar dana pihak ketiga yang dihimpun.⁵⁰⁰ Sehingga, dalam menjalankan usahanya bank perlu diawasi secara ketat oleh otoritas perbankan. Dengan demikian, fungsi utama dari otoritas perbankan adalah mewakili kepercayaan masyarakat dan kepentingan nasabah, disamping menjaga integritas sistem perbankan nasional.

Independensi Bank Indonesia diharapkan akan lebih menjamin stabilitas moneter, yang merupakan prasyarat untuk dapat terciptanya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, karena dengan terwujudnya stabilitas moneter dan keuangan, program pembangunan nasional dapat tercapai. Oleh karena itu, pada hakikatnya, independensi Bank Indonesia merupakan kepentingan seluruh masyarakat dalam upayanya mencapai kesejahteraan ekonomi. Independensi Bank Sentral di Indonesia merupakan pilihan yang akan memaksimalkan peningkatan kesejahteraan dalam jangka panjang dan merupakan kompromi politik yang akan menghasilkan keseimbangan politik yang lebih stabil di antara cabang-cabang kekuasaan negara, khususnya di tingkat eksekutif serta legislatif. Dalam praktiknya, penegasan independensi Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang independen sangat diperlukan sehingga perlindungan konstitusional merupakan satu-satunya jalan agar Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang independen di Indonesia dapat melaksanakan fungsinya dengan baik dan maksimal.

⁵⁰⁰ Pada umumnya jumlah dana dari pemegang saham berkisar 10% dari dana pihak ketiga yang dihimpun bank.

BAB VI

P E N U T U P

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Hukum Bank Indonesia sebagai lembaga yang independen dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga pengawas perbankan nasional terhadap pembangunan perekonomian Indonesia merupakan otoritas yang mempunyai kewenangan utama sebagai pengendali moneter, pengaturan dan pengawasan perbankan serta pengelolaan sistem pembayaran, dan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral mempunyai peran khusus sebagai *lender of the last resort* bagi lembaga perbankan nasional. Hakikat independensi Bank Indonesia sebagai lembaga pengawas perbankan akan berdampak pada kepentingan seluruh masyarakat dalam upaya mencapai kesejahteraan ekonomi, karena untuk tercapainya industri perbankan yang sehat perlu didukung dengan sistem pengawasan bank yang independen dan efektif untuk jangka panjang sebagai upaya mengantisipasi meningkatnya kegiatan usaha maupun kompleksitas risiko yang dihadapi oleh lembaga perbankan nasional.
2. Tanggungjawab Bank Indonesia sebagai lembaga yang independen dalam penyelesaian Bank bermasalah sebagai upaya menciptakan sistem perbankan yang sehat di Indonesia, hanya sampai pada Bank tersebut dinyatakan sebagai Bank Bermasalah. Kemudian dalam kondisi Bank telah dinyatakan sebagai Bank gagal oleh Bank Indonesia, maka penyelesaian atau penanganan Bank gagal tersebut diserahkan kepada LPS dan selanjutnya LPS yang akan bekerja setelah terlebih dahulu mempertimbangkan perkiraan dampak pencabutan izin usaha atas Bank gagal tersebut terhadap perekonomian nasional. Tindakan

penyelesaian atau penanganan yang dilakukan oleh LPS tersebut didasarkan pada Keputusan Komite Koordinasi. Dalam hal pernyataan Bank gagal baik yang berdampak sistemik maupun yang tidak berdampak sistemik, LPS tetap menyerahkan keputusannya kepada Bank Indonesia. Begitu pula dengan pencabutan izin usaha terhadap Bank gagal yang tidak berdampak sistemik, apabila LPS sudah memutuskan untuk dilikuidasi, maka LPS akan meminta Bank Indonesia untuk melakukan pencabutan izin usaha terhadap Bank yang dinyatakan likuidasi tersebut.

3. Perspektif Bank Indonesia sebagai lembaga yang independen dalam rangka pembangunan Hukum Perbankan Nasional berdasarkan tujuan Negara Kesejahteraan di Indonesia diperlukan perubahan strategis (*strategic change*) yang mampu berfungsi secara mandiri, tidak dapat diintervensi oleh pihak pemerintah ataupun pihak lainnya dan pelaksanaan kedudukan Bank Indonesia untuk menjaga stabilitas sistem perbankan harus dilaksanakan secara utuh. Untuk menghindari duplikasi dan gesekan kepentingan dari masing-masing lembaga terkait, diperlukan kerangka kerjasama diantara lembaga terkait yaitu Pemerintah, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral, dan Otoritas Jasa Keuangan (jika sudah terbentuk), kemudian dilakukan pemantauan stabilitas sistem perbankan nasional, dan manajemen krisis dalam rangka pencegahan terulangnya risiko sistemik pada sistem perbankan nasional. Untuk itu diperlukan penetapan misi dan tujuan dalam kerangka stabilitas sistem perbankan nasional sehingga memberikan landasan hukum yang kuat bagi lembaga pengawas perbankan nasional. Amanat yang kuat dari konstitusi merupakan pra syarat bagi Bank Indonesia untuk menjadi lembaga yang independen, kuat, dan efektif.

B. Saran

1. Agar pengawasan perbankan berjalan lebih efektif, maka pendekatan dan model pengawasan bank yang diadopsi didasarkan pada faktor yang perlu dipertimbangkan dalam penetapan pendekatan dan fokus pengawasan antara lain meliputi : kesiapan infrastruktur, efektivitas *law enforcement*, dan tingkat kompetensi serta integritas (*fit and proper*) para pemilik dan pengurus Bank. Kemudian dalam perspektif ke depan sebaiknya diterapkan model pengawasan yang terintegrasi atas pemberian jasa keuangan dan pengawasan stabilitas keuangan.
2. Salah satu upaya penting dalam penyehatan sistem perbankan nasional ke depan, diperlukan konsep pengembangan dan pembaharuan Hukum Perbankan Nasional melalui perbaikan dan perubahan Undang-Undang Perbankan dengan memperhatikan perangkat hukum yang berlandaskan pada perumusan aturan hukum yang berbeda tentang upaya penyelamatan lembaga perbankan baik dalam kondisi normal maupun dalam kondisi krisis.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku :

- A. Sonny Keraf dan Robert Haryono, *Etika Bisnis (Membangun Citra Bisnis Sebagai Profesi Luhur)*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- A. Tony Prasetyantono, dkk, *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (Suatu Pelajaran yang sangat mahal bagi Otoritas Moneter dan perbankan)*, Center for Financial Policy Studies, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000.
- Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2006.
- Adi Sulistiyono dan Muhammad Rustamaji, *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*, Masmedia Buana Pustaka, Sidoarjo, 2009.
- Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan – Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi, dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Ady Kusnadi, *Penelitian Hukum Sebagai Sarana Pembangunan Hukum Bisnis Dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional, (Pembangunan Hukum Bisnis Dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional)*, FH-UNPAD, Bandung, 2008.
- Alan S. Blinder, *Central Banking in Theory and Practice*, The MIT Press, USA, 1988.
- American Institut of Banking, *Manajemen Bank*, Penerjemah A. Hasyimi Ali, Bumi Aksara, Jakarta, 1995.
- Andersen G - Esping, *Three World of Welfare Capitalism*, Oxford University Press, 1990.
- Andrew Sheng, *Role of the Central Banking Banking Crisis: An Overview, The Evolving Role of Central Banks*, Central Banking Department, International Monetary Fund, Washington, 1991, hlm.197
- Antonio Faizo, *Role and Independence of Central Banks, The Involving Role of Central Banks*, Central Banking Department, International Monetary Fund, Washington, 1991.
- Arendt Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999.

- As. Mahmoedin, *Etika Bisnis Perbankan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia – Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1996.
- Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Bambang Sunggono, *Pengantar Hukum Perbankan*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- , *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, West Publishing, USA, Centennial Edition (1891-1991), 1991.
- Burhanuddin Abdullah, *Jalan Menuju Stabilitas-Mencapai Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan*, LP3ES Indonesia, Jakarta, 2005.
- Brealey, Richard et al., *Financial Stability and Central Banks : A Global Perspective*, Routledge and CCBS, Bank of England, 2001.
- Burgess, Robert, *Corporate Finance Law*, Second Edition, Sweet & Max Well, London, 1992.
- C.A.E. Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, MIT Press, Cambridge, MA, 1995.
- CFG. Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1988.
- CST. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005.
- Claessens, S., *Systemic Bank and Corporate Restructuring : Experience and Lessons for East Asia*, World Bank, Washington, 1998.
- Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1991.
- Cole David C. and Betty F. Slade, *Building a Modern Financial System : The Indonesian Experience*, Cambridge University Press, 1996.
- Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Intermedia, Jakarta, 1995.
- , *Manajemen Lembaga Keuangan*, Edisi Kedua, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1999.

- Departemen Keuangan, *Buku Putih : Upaya Pemerintah Dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis*, Tim Asistensi Sosialisasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, Departemen Keuangan Republik Indonesia, Edisi Januari 2010, Jakarta, 2010.
- Desai, Padma, *Financial Crisis, Contagion and Containment*, Princeton University Press, New York, 2003.
- Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2010*.
- Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan Bank Indonesia, *Laporan Pengawasan Perbankan Tahun 2009*, Jakarta, 2009.
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- , *Fungsi Hukum Dalam Perkembangan Ekonomi Global*, Bandung, 2008.
- Endang Sutrisno, *Bunga Rampai : Hukum Dan Globalisasi*, Genta Press, Yogyakarta, 2007.
- Erman Rajagukguk, *Transaksi Berjaminan Dalam Berbagai Putusan Pengadilan Di Indonesia, Hukum Jaminan Indonesia*, Seri Dasar Hukum Ekonomi 4, ELIPS, Jakarta, 1998.
- Fachry Ali, dkk, *Politik Bank Sentral – Posisi Gubernur Bank Sentral Indonesia Dalam Mempertahankan Independensi*, Lspeu, Jakarta, Indonesia, 2003.
- Faisal Basri dan Haris Munandar, *Lanskap Ekonomi Indonesia (Kajian dan Renungan Terhadap Masalah-masalah Struktural, Transformasi Baru, dan Prospek Perekonomian Indonesia)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Feliciano R. Fajardo dan Manuel M. Manansala, *Central Banking*, Navotas Press, Metro Manila, 1994.
- Freixas, et all, *Lender of Last Resort : A Review of the Literature*, *Financial Stability Review*, Bank of England, November, 1999.
- FX. Sugiyono dan Ascarya, *Kelembagaan Bank Indonesia*, Jakarta, 2003.
- Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit – Suatu Tinjauan di Bidang Yuridis*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009.

- Halme, Liisa, et al., *Financial Stability and Central Banks: Selected Issues for Financial Safety Nets and Market Discipline*, Centre for Central Banking Studies, Bank of England, 2000.
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007.
- Humas Bank Indonesia, *Krisis Global, Dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*, Jakarta, 2010.
- Ibrahim R, *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum (Inggris-Indonesia)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana*, CV. Diadit Media, Jakarta, 2006.
- J. Soedradjat Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2001.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Ihtiar BaruVan Hoeve, Jakarta, 1994.
- , *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Johannes Ibrahim, *Pengimpasan Pinjaman (Kompensasi) Dan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Perjanjian Kredit Bank*, Utomo, Bandung, 2003.
- Joko Widodo , *Good Governance – Telaah dari Dimensi Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001.
- Jonker Sihombing, *Tanggungjawab Yuridis Bankir atas Kredit Macet Nasabah*, Alumni, Bandung, 2009.
- Kameyama, Takuji, et. Al, *Corporate Governance of Banks in Indonesia*, UFJ Institute Indonesia – Forum for Corporate Governance in Indonesia, 2005.
- Keasey, Kevin, *Corporate Governanvce Economic and Financial Issues*, Oxford University Press, 1997.
- Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004.

- Kusumaningtuti, SS, *Peranan Hukum Dalam Penyelesaian Krisis Perbankan Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Laurence H. Meyer, *The Politics of Monetary Policy : Balancing Independence and Accountability*, Remarks at the University of Wisconsin, LaCrosse, Wisconsin, October 24, BIS Review 94, 2000.
- Lawrence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975.
- Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum – Apakah Hukum Itu?*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.
- dan IB. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.
- dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.
- Lucket, G, Dudley, *Money and Banking (Uang dan Perbankan)*, Penerjemah Paul C. Rosyadi, Erlangga, Jakarta, 1983.
- M. Dawam Rahardjo, *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2000.
- , *Independensi Bank Indonesia Dalam Kemelut Politik*, Cidesindo, Jakarta, 2001.
- M.H. De Kock, *Central Banking*, Staples Press, London, 1961.
- Malloy, Michael P., *Principles of Bank Regulation*, West Group, St. Paul, 2003.
- Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Marulak Pardede, *Likuidasi Bank dan Perlindungan Nasabah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998.
- Maqdir Ismail, *Independensi, Akuntabilitas, dan Transparansi Bank Sentral : Studi Perbandingan Undang-Undang Bank Indonesia*, Disertasi (tidak dipublikasikan), Fakultas Hukum- Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.
- Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.
- Mayes David G and Aarno Liuksila, Eds, *Who Pays for bank insolvency?*, Palgrave, 2004.

- Maxfield, Silvia, *Gatekeepers of Growth, the International Political Economy of Central Bank in Developing Countries*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1997.
- Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial : Sebuah Pengantar*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Mikdashy, Zuhayr, *Regulating the Financial Sector in the Era of Globalization: Perspectives from Political Economy and Management*, Palgrave, 2003.
- Mishkin, S, Frederic, *Prudential Supervision What Works and What Doesn't*, NBER Conference Report Chicago, The University of Chicago Press, 2001.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, 1986.
- , *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Binacipta, Bandung, tanpa tahun.
- Moh. Wahyudin Zarkasyi, *Good Corporate Governance Pada Badan Usaha Manufaktur, Perbankan, dan Jasa Keuangan Lainnya*, Alfabeta, Bandung, 2008.
- Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- , *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Mudrajad Kuncoro, *Ekonomika Indonesia – Dinamika Lingkungan Bisnis di Tengah Krisis Global*, UPP STIM YKPN Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.
- dan Suhardjono, *Manajemen Perbankan Teori Dan Aplikasi*, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta, 2002.
- Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis Mochtar Kusumaatmadja, Alumni, Bandung, 2002.
- Padmo Watyono, dkk, *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1989.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia : Tinjauan Kelembagaan, Kebijakan, dan Organisasi*, Jakarta, 2003.

- R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.
- R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Edisi Revisi, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1995.
- R. Subekti, *Pembinaan Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1981.
- Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Ridwan Khairandy, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, FH-UI, Jakarta, 2004.
- Rimsky K. Judisseno, *Sistem Moneter dan Perbankan Di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Robert Elgie and Helen Thompson, *The Politics of Central Banks*, Routledge, 1998.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Ronny Sautma Hotma Bako, *Hubungan Bank Dan Nasabah Terhadap Produk Tabungan Dan Deposito (Suatu Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Depositor Di Indonesia Dewasa ini)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995
- Rosa Maria Lastra, *Central Banking and Banking Regulation*, Financial Markets Group, LSE, 1996.,
- Robert Elgie and Helen Thompson, *The Politics of Central Banks*, Routledge, 1998.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- SF Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001
- Siswanto Sutojo, *Analisa Kredit Bank Umum - Konsep Dan Teknik*, Seri Umum Nomor 15, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1995.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986.
- Sjamsul Arifin, R. Winantyo dan Yati Kurniati, *Integrasi Keuangan dan Moneter Di Asia Timur, Peluang Dan Tantangan Bagi Indonesia*, Biro Hubungan Dan Studi Internasional Direktorat Internasional Bank Indonesia, Elex Media Komputindo-Gramedia Group, Jakarta, 2007.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi ke-4, Cetakan ke-2, Liberty, Yogyakarta, 1999.
- Sukristono, *Perencanaan Strategis Bank*, Institut Bankir Indonesia, 1992.
- Sujana Ismaya, *Kamus Perbankan*, Pustaka Grafika Bandung, 2006.
- Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993.
- Sutarno, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*, Alfabeta, Bandung, 2003.
- Steven R. Schuit & Johan Van Helleman, *Dutch Business Law (Legal, Accounting And Tax Aspects of Doing Business in The Netherlands)*, Kluwer Law International, The Hague, 1997
- Taswan, *Manajemen Perbankan Konsep, Teknik dan Aplikasi*, UPP STIM YKPN – Yogyakarta, Edisi II, Yogyakarta, 2010.
- Thomas Suyatno, dkk, *Dasar-dasar Perkreditan*, Gramedia, Jakarta, 1993.
- , *Kelembagaan Perbankan*, Edisi Ketiga, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Tim Studi AKIP, *Akuntabilitas*, BPKP, Jakarta, 1999.
- Tini Kustini, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Independen Dalam Sistem Perbankan Indonesia Serta Fungsnyai Menjaga Stabilitas Sistem Moneter Dihubungkan Dengan Sistem Keuangan Nasional*, Disertasi, (tidak dipublikasikan), Bandung, 2010, hlm. 97-98.
- Waxman, Margery and Nagavalli Annamalai, *Systemic Bank Insolvency : A Legal Framework for Early Crisis Containment*, Washington DC : The World Bank, 1999.
- Webster's Vest Pocket Dictionary*, Merriam Webster Inc, Publishers Springfield, Massachusetts, USA, 1989.
- Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, Edisi - IV, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2003.

William A. Lovett & Joseph Merrick Jones, *Banking and Financial Institutions Law*, In A Nutshell, Third Edition, West Publishing, St. Paul, Minn, 1992.

Yaire Orgler & Benjamin Wolkowitz, *Bank Capital*, Van Nostrand Reinhold-Ltd, Canada, 1976.

Yan Pramdy Puspa, *Kamus Hukum - Bahasa Belanda - Indonesia - Inggris*, Aneka Ilmu, Semarang.

Zainal Asikin, *Pokok-Pokok Hukum Perbankan Di Indonesia*, Edisi - I, Cetakan I, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, Books Terrace & Library (Pusat Informasi Hukum Indonesia), Bandung, 2005.

B. Makalah, Jurnal dan Artikel Ilmiah :

Agus Santoso & Anton Purba, *Kedudukan Bank Indonesia Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen Keempat) dan Usulan Komisaris Konstitusi Dalam Konsep Amandemen Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Volume 4 Nomor : 2, Agustus 2006.

Achjar Iljas, *Integritas Dalam Pengelolaan Bank*, Majalah Pengembangan Perbankan, Edisi No. 72, Juli-Agustus, 1998.

Adnan Buyung Nasution, *Independensi Bank Indonesia, Suatu Utopia*, Makalah, Jakarta, 4 Juli 2002.

Anwar Nasution, Makalah tentang *Stabilitas Sistem Keuangan: Urgensi, Implikasi Hukum dan Agenda Ke Depan*, dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII – BPHN, 2004.

Article 4 Monetary Authority of Singapore Act mengenai *Principal objects and functions of Authority*, melalui http://www.mas.gov/about_us/Introduction_to_MAS.html, [3/02/2010]

Bagir Manan, "Dasar-Dasar Pemikiran Amandemen UUD 1945 Yang Berkaitan Dengan Bank Indonesia Serta Amandemen UUBI", Diskusi Pakar Terbatas di Bank Indonesia Tanggal 15 Juni 2001, Makalah, Jakarta, 2001.

- Beck, Thorsten dan Luc Laeven, *Institution Building and Growth in Transition Economies*, Washington DC : The World Bank, Policy Research Working Paper Series 3657, 2005.
- Boedi Armanto, Direktur DPB1 – Bank Indonesia, Makalah : *Efektivitas Fungsi Pengawasan Bank Indonesia Dalam Rangka Implementasi Prinsip Prudential Banking*, Forum Direktur Kepatuhan Perbankan, Makalah, Jakarta, 2009.
- Darmin Nasution, Gubernur Bank Indonesia, “*Menata dan Memperkuat Perbankan Indonesia, Menyongsong Pemulihan Ekonomi Global*”, Pertemuan Tahunan Perbankan 2010, Makalah, Jakarta, 2010.
- Dian Ediana Rae, *Peran Lembaga Pengawas Jasa Keuangan Pasca 2000*, Pengembangan Perbankan, Edisi November-Desember, Nomor 80, Jakarta, 1999.
- Djuhaendah Hasan, *Transparansi Tingkat Kesehatan Bank, (Karya Ilmiah)*, BPHN, Jakarta, 1996.
- , *Analisis Hukum Ekonomi Terhadap Hukum Perbankan*, Makalah, Seminar Nasional Pendekatan Ekonomi Dalam Pengembangan Sistem Hukum Nasional Dalam Rangka Globalisasi, FH-UNPAD, Bandung, 1998.
- , *Asas-Asas Dan Norma Hukum Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Makalah, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 10.
- Elvyn G. Masassya, *Independensi Bank Indonesia*, dalam <http://www.cides.or.id/ekonomi/ek0001040.asp>
- Felix Oentoeng Soebagjo, *Restrukturisasi Usaha Perlindungan Bagi Kreditur*, Makalah, Seminar Strategi Dan Manajemen Restrukturisasi Usaha Pusat Pengembangan Akuntansi FE-UI, Jakarta, 12-13 Agustus 2002.
- Forest Capie, *The Evolution of Central Banking*, Seminar Paper, World Bank, 1994.
- , *The Evolution of General Banking*, Policy Research Working Paper 1534, The World Bank, 1995.
- Forum Komunikasi Direktur Kepatuhan, “*BI Minta Draft OJK Dikaji Lagi*”, *Compliance News No.31*, Jakarta, Juli – Agustus 2010, hlm.22.
- Frederick Mishkin, *Financial Policies and The Prevention of Financial Crisis in Emerging Market Countries*, NBER Working Paper No. 8087, 2001.
- Gray, B.L., *Achieving Effective Supervision*, RBA Bulletin, December 2009.

- Iman Sugema, *Independensi Sebagai Suatu Syarat bagi Bank Sentral yang Prudent*, Makalah, Jakarta, 2001.
- Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Makalah, Jakarta, 1999.
- K. Amir Sjarifuddin, *Aspek Hukum Independensi Bank Sentral Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*, Makalah Dalam Seminar Perbankan : Sosialisasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, BPHN - Departemen Kehakiman, Jakarta, Juli, 1999.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, melalui
<http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>
- Kamus Orisinil, melalui
<http://Kamus.orisinil.com/english-indonesia/independent>.
- Komar Kantaatmadja, *Peran Dan Fungsi Profesi Hukum Dalam Undang-Undang Perpajakan*, Makalah, Bandung, Juli 1985.
- Laurence H. Meyer, *The Politics of Monetary Policy : Balancing Independence and Accountability*, Remarks at the University of Wisconsin, LaCrosse, Wisconsin, October 24, BIS Review 94, 2000.
- LevineRoss, *Law Finance and Economic Growth*, Journal of Financial Intermediation, 1999.
- Margarito Kamis, "Arah Pemikiran Pembangunan Hukum Pasca Perubahan UUD 1945", 28 Maret 2007, melalui
http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=234&Itemid=76 (12/12/2009)
- Marulak Pardede, *Likuidasi Bank Dan Perlindungan Hukum Dana Nasabah*, Jurnal Hukum Ekonomi, Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi Surya, Surabaya, Edisi VI, November 1996.
- Maulana Ibrahim. S, *Restrukturisasi Kelembagaan Dan Efektifitas Upaya Penyehatan*, Pengembangan Perbankan, Mei-Juni, No. 71/1998.
- , *Program Restrukturisasi Perbankan Dan Peranan Pengawasan Bank Dalam Pelaksanaannya*, Majalah Pengembangan Perbankan, Maret-April No. 76/1999.

- Meister, Edgar, *"Allow Banks to Fail"*, Statement delivered at symposium at University of Frankfurt, February 1999.
- MoU on Cooperation Between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union*, 1 Juni 2008.
- Paulus Effendi Lotulung, *"Kewenangan Dewan Gubernur Bank Indonesia Dalam Mengambil Keputusan Diskresioner"*, Diskusi Pakar dengan Bank Indonesia, Makalah, Jakarta, 15 Agustus 2005.
- Patricia S. Pollard, *A Look Inside Two Central Banks: The European Central Bank and the Federal Reserve*, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, January/February, 2003.
- Philipus M. Hadjon, *Pelaksanaan Kewenangan Bank Indonesia di Bidang Perizinan Perbankan dan Pencabutan Izin Usaha Bank serta Perpanjangan Surat Utang Negara*, Diskusi Pakar di Bank Indonesia, Makalah, Jakarta, Tanggal 28 September 2004.
- Rekapitulasi Intituti Perbankan di Indonesia terdapat 122 Bank Umum dan 1861 BPR sebagaimana terkutip pada <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Lembaga+Perbankan/> (27/7/2010).
- Romli Atmasasmita, *Strategi Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah Seminar LEMHANAS, Jakarta, 2003.
- Subarjo Joyosumarto, *Bank Indonesia Dan Upaya Menciptakan Perbankan Yang Sehat (Sebuah Tinjauan Pasca Undang-Undang Bank Indonesia Nomor 23 Tahun 1999, Pengembangan Perbankan*, Juli-Agustus No. 78, 1999.
- Sukarela Batunanggar, *Strategi Pengawasan Bank Yang Efektif*, Pengembangan Perbankan, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, Edisi No. 78 Juli-Agustus 1999.
- , *Jaring Pengaman Keuangan (Kajian Literatur dan Praktiknya di Indonesia*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan Volume 4 Nomor 3, Desember 2007.
- Sunarsip dan Suyono Salam, *Analisa atas Deregulasi, Krisis, dan Restrukturisasi Perbankan Di Indonesia*, Jurnal Keuangan Publik Volume I / Nomor 1 – September 2003, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Departemen Keuangan Republik Indonesia.

Syahril Sabirin, Makalah pada Seminar Nasional : “*Strategi Pemulihan Ekonomi Era Pemerintahan Baru*” yang diselenggarakan oleh KAGAMA Jawa Timur dan Perkumpulan untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK), Surabaya, 5 Februari 2000.

Tabalujan, Benny Simon, *Corporate Governance of The Indonesian Banks*, NBS Business Law, Working Paper, 2002.

-----, *Why Indonesian Corporate Governance Failed – Conjectures Concerning Legal Culture*, Columbia Journal of Asia Law, 2002.

The Morgan Stanley Central Bank Directory, 2003.

Thompson, William, *Banking Reform in Russia : Problems and Prospects*, Working Papers No. 410, 2004.

Titis Nurdiana dan Ahmad Febrian, *Memenuhi Janji dan Membuat Koreksi* dalam http://www.kontan_online.com/05/31/aktual/akt1.htm

Widigdo Sukarman, *Upaya Penyehatan Perbankan dan Sektor Riil*, Bisnis & Ekonomi, Politik Quarterly Review of the Indonesia Economy, (Vol.3, No.1, Januari 1999)

<http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/akuntabilitas.htm>

<http://library/cyberlib/storage/klipingberita/224466/investor%20daily%20160210.pdf>.
[3/02/2010].

<http://library/cyberlib/storage/klipingberita/224466/investor%20daily%20160210.pdf>.
[3/02/2010].

<http://library/cyberlib/storage/klipingberita/224466/investor%20daily%20160210.pdf>.
[3/02/2010].

<http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkf/info/detailinfo.asp?NewsID=N157500121>
[3/02/2010].

<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Pengaturan+dan+Pengawasan+Bank/Tujuan+dan+Kewenangan/> (27/7/2010).

<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Pengaturan+dan+Pengawasan+Bank/Tujuan+dan+Kewenangan/> (27/7/2010).

<http://www.bi.go.id/NR/ronlyres/FF8E2A69-5D1E-478E-9EE3-96C82C9757AC/841/Isikamus.pdf>, [4/01/2010].

http://agevlbd4.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-186&doctitle=MONETARY%20AUTHORITY%20OF%20SINGAPORE%20ACT%0a&date=latest&method=part, [3/02/2010].

C. Peraturan Perundang-undang dan Peraturan lainnya :

Undang Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang *Perbankan*

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang *Bank Indonesia (BI)*

Undang-Undang No.24 Tahun 2002 tentang *Surat Utang Negara*.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)*

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025*.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2008 jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang *Lembaga Penjamin Simpanan*.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2008 tentang *Lembaga Penjamin Simpanan*.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang *Perubahan Ke dua atas UU BI (berkaitan dengan penyediaan fasilitas pembiayaan jangka pendek bagi bank-bank bermasalah)*

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang *Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (berkaitan dengan Program Penjaminan Simpanan nasabah pada Lembaga Perbankan Nasional)*

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1998 tentang *Pendirian Bank Umum*.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang *Pembentukan Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK)*

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1999 tentang *Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang berkedudukan di Luar Negeri*;
- Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2008 tentang *Besaran Nilai Simpanan Yang Dijamin Lembaga Penjamin Simpanan*.
- Perppu Nomor 4 Tahun 2008 (Perppu No. 4 Tahun 2008) tentang *Jaring Pengaman Sistem Keuangan*.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1998 tentang *Pembentukan Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan (DPEK)*.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1998 tentang *Pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN)*.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang *Rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah*.
- Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tentang *Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (Release and Discharge)*.
- Keputusan Gubernur Bank Indonesia No.6/6/KEP.GBI/2004 Tanggal 8 April 2004 tentang *Pencabutan Izin Usaha PT. Bank Dagang Bali*.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/2004 tentang *Tindak Lanjut Pengawasan Dan Penetapan Status Bank mengatur tentang Bank Dalam Pengawasan Intensif (Intensive Supervision)*
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004, Tanggal 12 April 2004 tentang *Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum*;
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/2004 tentang *Bank Dalam Pengawasan Khusus (Special Surveillance)*
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/2004 tentang *Penetapan Bank Dalam Rangka Pencabutan Izin Usaha*.
- 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 7/38/PBI/2005 Tanggal 10 Oktober 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/9/PBI/2004 tentang *Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank*
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/26/PBI/2006, Tanggal 8 November 2006, tentang *Bank Perkreditan Rakyat*
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008 Tentang *Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum*
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008, Tanggal 24 September 2008 tentang *Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum*.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/26/PBI/2009, Tanggal 1 Juli 2009 tentang *Prinsip Kehatian Dalam Melaksanakan Kegiatan Structured Product Bagi Bank Umum*.
- Peraturan Bank Indonesia No.10/30/PBI/2008 Tanggal 14 November 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor:10/26/PBI/2008 tentang *Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Bagi Bank Umum*.
- Peraturan Bank Indonesia No.10/31/PBI/2008 Tanggal 18 November 2008 tentang *Fasilitas Pembiayaan Darurat Bagi Bank Umum*.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/1/PBI/2009, Tanggal 27 Januari 2009 tentang *Bank Umum*
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/3/PBI/2009, Tanggal 29 Januari 2009 tentang *Bank Umum Syariah*
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/23/PBI/2009, Tanggal 1 Juli 2009 tentang *Bank Pembiayaan Rakyat Syariah*
- Peraturan Bank Indonesia No.10/29/PBI/2008 yang kemudian telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/13/PBI/2010 Tanggal 4 Agustus 2010 tentang *Fasilitas Likuiditas Intrahari Bagi Bank Umum*.
- Surat Keputusan Direksi BI Nomor 32/37/KEP/DIR Tanggal 12 Mei 1999 tentang *Persyaratan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang berkedudukan di Luar Negeri, yang kemudian diubah 1 pasal dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006, Tanggal 30 Januari 2006 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance Bagi Bank Umum*.

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 4/PLPS/2006 tentang : *Penyelesaian Bank gagal yang tidak berdampak sistemik.*

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

N a m a : **ZULFI DIANE ZAINI**

Tempat/Tanggal lahir : Tanjungkarang / 15 Mei 1967

Alamat : Jalan Griya Indah - Blok II i Nomor : 8
Perumahan Way Halim Permai
Bandar Lampung – 35135

Email : zdiane.zaini@yahoo.com

RIWAYAT PENDIDIKAN :

- 1) Sekolah Dasar Negeri (SDN) Teladan - Tanjungkarang, selesai Tahun 1978/1979
- 2) Sekolah Menengah Pertama Negeri X (SMPN X) - Bandung, selesai Tahun 1981/1982
- 3) Sekolah Menengah Atas Negeri II (SMAN II) - Tanjungkarang, selesai Tahun 1984/1985
- 4) Fakultas Hukum – Universitas Lampung (UNILA), Jurusan Hukum Keperdataan, (S1), Tahun 1989.
- 5) Program Magister Hukum- Program Studi Ilmu Hukum – Bidang Kajian Umum (BKU) Hukum Bisnis - Program Pascasarjana – Universitas Padjadjaran- Bandung, (S2), selesai Tahun 2000.

PENDIDIKAN NON FORMAL

Mengikuti berbagai pendidikan jangka pendek, kursus, seminar, *workshop* tentang Hukum Bisnis, Metode Penelitian Hukum, Hukum Perbankan, Hukum Perusahaan, dan lain-lain.

PENGALAMAN KERJA :

- a) Sebagai Asisten Notaris pada Kantor Notaris Dan PPAT Raharti Sudjardjati, S.H., Jakarta, Tahun 1990 - Tahun 1992.
- b) Sebagai Dosen Pada Fakultas Hukum dan Program Magister Hukum - Universitas Bandar Lampung (FH dan MH - UBL) - Bandar Lampung, dari Tahun 1992 sampai dengan sekarang, dan pada saat ini mempunyai Jabatan Fungsional LEKTOR .
- c) Kepala *Teaching Learning Center (TLC)* - Universitas Bandar Lampung (UBL), Tahun 2002-2004.
- d) Kepala Biro Kerjasama dan Hubungan Masyarakat (HUMAS) / Kepala Marketing UBL – Universitas Bandar Lampung, Tahun 2004 - 2007.
- e) Ketua Pusat Studi Perlindungan Perempuan dan Hak Asasi Manusia – Universitas Bandar Lampung (PSP 2 HAM), Tahun 2006 – 2008.
- f) Ketua Pusat Studi Hukum Perbankan – Universitas Bandar Lampung (PSHP – UBL), Tahun 2011 sd sekarang.