TANGGUNG JAWAB BANK INDONESIA TERHADAP PENYIMPANGAN PENGUCURAN DANA BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI) BERKAITAN DENGAN HASIL AUDIT BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK-RI)

TESIS

LDC IMMANUELLA
0606006324

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
JAKARTA
DESEMBER 2008

TANGGUNG JAWAB BANK INDONESIA TERHADAP PENYIMPANGAN PENGUCURAN DANA BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI) BERKAITAN DENGAN HASIL AUDIT BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK-RI)

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)

LDC IMMANUELLA
0606006324

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
JAKARTA
DESEMBER 2008

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,

dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk

telah saya nyatakan dengan benar.

Nama	**: LDC Immanuella**
NPM	**: 0606006324**
Tanda Tangan	**:**
Tanggal	**: Desember 2008**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama	:	LDC Immanuella
NPM	:	0606006324
Program Studi	:	Ilmu Hukum
Judul Tesis	:	Tanggung Jawab Bank Indonesia Terhadap Penyimpangan Pengucuran Dana Bantuan Likuditas Bank Indonesia Berkaitan Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : **Prof. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., Ph.D**

_____ _____

Pembimbing/ Penguji : **Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M.**

_____ _____

Penguji : **Dr. Zulkarnain Sitompul, S.H., LL.M**

_____ _____

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 26 Desember 2008

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

KATA PENGANTAR

Salam Sejahtera. Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yesus, karena atas anugrah dan berkat-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tuhan Yesus sungguh teramat baik dengan rencana-Nya yang sangat indah buat penulis. Penyusunan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, penulis menghaturkan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak DR. Yunus Husein, S.H., LL.M, selaku dosen pembimbing yang selalu menyediakan waktu untuk bimbingannya dan melimpahi penulis dengan banyak referensi, arahan serta masukannya agar selalu dapat melakukan yang terbaik dalam proses penyusunan tesis ini;
2. Dewan Penguji yang telah meluangkan waktu, serta memberikan kritik dan sarannya kepada penulis;
3. Ibu Kristiani Marsaulina, selaku pegawai Bank Indonesia, atas waktu yang diberikan untuk melakukan wawancara dalam usaha penulis memperoleh data yang diperlukan;
4. Bpk. Agung Satya Wiguna selaku Procurement General Manager PT. Bakrie Telecom, Tbk, yang telah memberikan kesempatan dan dukungan moril bagi penulis untuk menyelesaikan perkuliahan dan penyusunan tesis ini.
5. Segenap pegawai staf administrasi dan perpustakaan di Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang selalu memberikan layanan dengan ramah dan sangat berharga;
6. Bapak dan Ibu Mertua penulis serta segenap keluarga Pardede yang telah memperhatikan, menyemangati dan mendoakan penulis;

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

7. Kel. Bapaktua dan Inangtua Tampubolon di Pontianak, serta Abang Deny, Kak Golda, Welly dan Riky buat perhatian, semangat dan terutama doanya yang luar biasa.
8. Rahma Medina, teman seperjuangan dan sahabat yang dengan setia menyemangati penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini;
9. Sahabat-sahabat terbaik penulis: Dian, Icha, Suci, Regina, Mbak Titut, Pak Affan, Mas Suryo, Mas Chairil dan Mas Ipunk atas perhatian, dukungan, cerita dan canda tawanya yang senantiasa menemani penulis;
10. Semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan tesis ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu, terima kasih atas kebaikannya.

Kepada kedua orang tua penulis: **Daulat H. Siregar** dan **D. Lasmaida br. Rajagukguk**, terima kasih yang tak terhingga untuk cinta kasih, kesabaran, dukungan dan doanya yang tidak pernah terputus kepada penulis. Tidak ada penghargaan apapun yang cukup tinggi dapat menyamai apapun yang telah Papah dan Mamah berikan selama ini. *I Love You Very Much*. Akhirnya, kepada suamiku tersayang Eliakim Pardede untuk cinta, kasih sayang dan kesabarannya yang luar biasa mendengarkan semua cerita dan keluh kesah penulis serta menemani penulis dalam menjalani masa-masa sulit selama proses perkuliahan hingga penyelesaian tesis ini.

Akhir kata, penulis menyadari sepenuhnya bahwa masih banyak kekurangan dalam tesis karena keterbatasan yang dimiliki penulis dan berharap Tuhan YME berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini selalu dapat bermanfaat bagi semua pihak dan khususnya bagi pengembangan ilmu hukum perbankan di Indonesia .

Jakarta, Desember 2008

LDC Immanuella

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : LDC Immanuella
NPM : 0606006324
Program Studi : Pasca Sarjana - Hukum Ekonomi
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengtahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Tanggung Jawab Bank Indonesia Terhadap Penyimpangan Pengucuran Dana Bantuan Likuditas Bank Indonesia Berkaitan Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola, dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenernya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : Desember 2008
Yang menyatakan

(LDC Immanuella)

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

ABSTRAK

Nama : LDC Immanuella
Program Studi : S2 - Hukum Ekonomi
Judul : Tanggung Jawab Bank Indonesia Terhadap Penyimpangan Pengucuran Dana Bantuan Likuditas Bank Indonesia Berkaitan Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Pada tahun 1997, terjadi krisis perbankan di Indonesia yang berawal dari krisis nilai tukar dan berlanjut menjadi krisis ekonomi yang luar biasa. Bank-bank Indonesia mengalami kesulitan likuiditas (*liquidity mismatch*) yang apabila tidak segera ditanggulangi akan mengakibatkan kehancuran sistem ekonomi nasional. Pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan penyaluran bantuan likuiditas, yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia, untuk menyelamatkan bank-bank dari kehancuran yang sistemik. Program bantuan ini disebut Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang merupakan implementasi dari fungsi Bank Indonesia sebagai "*lender of the last resort*". Penyaluran bantuan pada saat krisis itu ternyata menimbulkan berbagai masalah dikemudian hari. Audit pun dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Bank Indonesia berkaitan dengan penyaluran dan penggunaan dana BLBI tersebut. Tesis ini mengkaji tentang tanggung jawab Bank Indonesia terhadap penyimpangan pengucuran dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dikaitkan dengan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dengan mendasarkan pada teori "*Discretionary Power*" dari Aparatur Negara serta penelitian yang menggunakan metode yuridis normatif, kualitatif dan preskriptif, diketahui bahwa dana BLBI termasuk keuangan negara yang berasal dari fasilitas Pemerintah, yaitu dari hasil kesepakatan Pemerintah dengan *International Monetary Fund* (IMF). Bank Indonesia pada saat itu adalah pelaksana kebijakan Pemerintah sesuai dengan UU No. 13/1968 tentang Bank Sentral. Selain itu, pelaksanaan penyaluran dana BLBI dilakukan pada masa krisis (keadaan darurat atau tidak normal), sehingga harus menempuh tindakan-tindakan pengecualian terhadap peraturan-peraturan yang lazimnya diterapkan pada masa normal. Sehingga, tindakan yang diambil oleh Bank Indonesia dalam upaya menanggulangi krisis pada masa itu adalah aman secara hukum (*legally secured*), sedangkan penyelesaian masalah BLBI secara keuangan merupakan tanggung jawab bersama Pemerintah dan Bank Indonesia.

Kata Kunci :
Bank Indonesia, Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), Hasil Audit BPK

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

ABSTRACT

Name : LDC Immanuella
Study Program : S2 – Economic Law
Title : The Liabilities of Bank Indonesia over the Mistreatment of Bank Indonesia Liquidity Support (BLBI) in Relation with Audit Investigation of Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

The banking crisis in Indonesia that stemmed from an exchange rate crisis in 1971 was the near-collapse of the banking system. Several banks were in insolvent or at least suffered from serious weaknesses (liquidity mistmatch), and if it was not taken cared, will caused severe decline in the national development and welfare of society. The closure of some banks was followed by widespread bank runs which led to calls for massive liquidity support from the Bank of Indonesia (BLBI). Such liquidity support, which made by Bank Indonesia as the central bank, has been reflected the function of Bank Indonesia as *"lender of the last resort*". Unfortunately, this support caused several problems in the future, thus audit investigation over the financial report of Bank Indonesia has been made by Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) to find out the misused/mistreatment of the Bank Indonesia Liquidity Support ("the Case of BLBI"). Therefore, the focus of this research is intended to analyzing the liabilities of Bank Indonesia over the Case of BLBI. based on "the *Discretionary Power*" theory and also yuridis normative, qualitative and prescriptive research method. Result of the research indicated that BI liquidity support (BLBI) is a financial public which arise from the Government facility and the Agreement between Government and *International Monetary Fund* (IMF) due to in that time, Bank Indonesia was only intended to execute Government policy as regulated in UU No. 13/1968 of the Central Bank. The Bank Indonesia Liquidity Support (BLBI) could only be provided during a crisis if this measure played in emergency or urgent conditions, because conditions during a crisis are very different to those during times of normality. Therefor, the measure provided by Bank Indonesia to resolve the banking crisis in 1997-1998 was legally secured, meanwhile Government and Bank Indonesia is still be obliged and liable to resolve the case of BLBI.

Key Words :
Bank Indonesia, Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), Audit Investigation of BPK

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
LEMBAR PENGESAHAN ii
KATA PENGANTAR iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH v
ABSTRAK vi
ABSTRACT vii
DAFTAR ISI viii
DAFTAR LAMPIRAN x

BAB I PENDAHULUAN 1
1.1. Latar Belakang 1
Pokok Permasalahan 6
1.2. Tujuan dan Manfaat Penelitian 6
1.2.1. Tujuan Penelitian 6
1.2.2. Manfaat Penelitian 6
1.3. Kerangka Konsepsional 7
1.4. Kerangka Teori 10
1.5. Metode Penelitian 17
1.6. Sistemetika Penulisan 20

BAB II KEDUDUKAN BANK INDONESIA SEBAGAI BANK SENTRAL DAN PERANAN BPK SEBAGAI PENGAWAS BANK INDONESIA 22
2.1. Kedudukan Bank Indonesia dalam Sistem Perbankan Indonesia 22
2.2. Bank Indonesia sebagai Bank Sentral RI 25
2.2.1 Bank Indonesia sebagai Bank Sentral 26
2.2.2 Tugas Bank Indonesia 26
2.2.3 Fungsi Bank Indonesia 29
2.2.4 Hubungan antara BI dan Pemerintah 29
2.2.5 Hubungan antara BI dan Perbankan Nasional 31
2.3. Peranan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Sebagai Pengawas Bank Indonesia 32
2.3.1 Fungsi dan Kedudukan BPK 32
2.3.2 Tugas dan Tanggung Jawab BPK 34
2.3.3 Hubungan antara BPK dan Bank Indonesia 35

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

BAB III TINJAUAN MENGENAI KEBIJAKAN BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI) ……. 40
3.1. Tinjauan Umum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) ……. 40
3.1.1 Pengertian BLBI ……... 40
3.1.2 Bentuk dan Jenis BLBI ……... 42
3.2. Latar Belakang Pengucuran Dana BLBI …….. 49
3.3. Dasar Hukum dan Kebijakan Pemberian BLBI .....….. 56
3.4. Prosedur Pemberian BLBI …….…… 60

BAB IV TANGGUNG JAWAB BANK INDONESIA TERHADAP PENYIMPANGAN PENGUCURAN DANA BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI) BERKAITAN HASIL AUDIT BPK ……..…… 63
4.1. Kedudukan Dana BLBI dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Peranan BPK sebagai Pengawas Bank Indonesia …… 63
4.2. Tanggung Jawab Bank Indonesia Terhadap Bantuan Likuditas Penyimpangan Pengucuran Dana Bank Indonesia (BLBI) Berkaitan Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)…… 68
4.3. Upaya-upaya yang Dilakukan oleh Bank Indonesia dalam Menyelesaikan Polemik BLBI …… 86

BAB IV PENUTUP ……... 93
5.1. Kesimpulan ……..... 94
5.2. Saran ……..... 95

DAFTAR REFERENSI …….. 96

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

DAFTAR LAMPIRAN

1. Tabel Jenis-jenis Bantuan Likuditas Bank Indonesia (BLBI).

2. Tabel Reformasi Sistem Keuangan Indonesia.

3. Tabel Reformasi Kebijakan Moneter Indonesia.

4. Letter of Intent of the government of Indonesia, which describes the policies that Indonesia intends to implement in the context of its request for financial support from the IMF, October 31, 1997.

5. Siaran Pers Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) tentang hasil Audit Investigasi atas Penyaluran dan Penggunaan BLBI.

6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 1998 tentang Penerbitan Jaminan Bank Indonesia serta Penerbitan Jaminan Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri.

7. Pokok-pokok Kesepakatan Pemerintah dan Bank Indonesia mengenai Penyelesaian BLBI tanggal 17 November 2000.

8. Pokok-pokok Kesepakatan Pemerintah dan Bank Indonesia mengenai Penyelesaian BLBI serta Hubungan Keuangan Pemerintah dengan Bank Indonesia, tanggal 11 Juni 2002.

9. Kesepakatan Bersama antara Pemerintah dan Bank Indonesia mengenai Penyelesaian BLBI serta hubungan Keuangan Pemerintah dan Bank Indonesia, tanggal 1 Agustus 2003.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan ekonomi Indonesia[1] tidak terlepas dari sektor moneter dan perbankan yang ada, dan perbankan merupakan motor motor penggerak dalam pembangunan ekonomi melalui kegiatan jasanya yang didasarkan pada kepercayaan, kemampuan dan kepatutan para pihak yang terlibat di dalamnya. Sebagaimana diatur dalam undang-undang, perbankan Indonesia mempunyai fungsi utama sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat, dan bertujuan sebagai penunjang pelaksanaan pembangunan nasional untuk meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.[2] Namun dalam perjalanan pembangunan ekonomi tersebut, sejarah perbankan indonesia pernah mengalami krisis/ keterpurukan ekonomi dan keuangan terutama dalam sektor perbankan pada tahun 1997[3], yang akhirnya berujung pada kasus penyimpangan pengucuran dana Bantuan Likuiditas

---

[1] Tentang pelaksanaan pembangunan nasional dituangkan dalam Ketetapan (Tap) MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 yang bertujuan untuk menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 yang memuat konsepsi penyelenggaraan negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara dan seluruh rakyat Indonesia, dalam melaksanakan penyelenggaraan negara dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan dan pengembangan pembangunan, selama lima tahun ke depan guna mewujudkan kemajuan di segala bidang (sebagaimana yang terdapat di dalam Bab I A Dasar Pemikiran Tap MPR No. IV/MPR/1999). Tentang pembangunan ini juga dituangkan dalam UU No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) tahun 2000-2004 yang memuat kebijakan secara terperinci dan terukur yang dimaksudkan di Indonesia diantaranya yaitu pembangunan di berbagai bidang ekonomi, terutama sektor perbankan yang merupakan pilar penunjang dalam pertumbuhan bidang ekonomi, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Bab IV A (umum). Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1992), hal. 2.

[2] Pasal 3 dan 4 Undang-undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (selanjutnya disebut "**UU Perbankan**").

[3] Kombinasi dari depresiasi Rupiah, tingkat bunga yang tinggi, dan permasalahan utang luar negeri yang menyebabkan persediaan likuiditas di dalam negeri menurun telah memberikan efek negatif pada sistem perbankan Indonesia. Lihat Charles Enoch, Barbara Baldwin, Oliver Frecaut, dan Arto Kovanen, Indonesia: Anatomy of A Banking Crisis Two Years of Living Dangerously 1997-1999, IMF Working Paper, International Monetary Fund, (Washington DC May, 2001), hal. 9.

Bank Indonesia oleh Bank Indonesia berkaitan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (”**Kasus BLBI**”).

Penyaluran dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (selanjutnya disebut ”**BLBI**”) merupakan pilihan kebijakan yang paling banyak disorot, bahkan dilakukan penyelidikan oleh Panitia Kerja (”Panja BLBI”) Komisi IX DPR-RI dan ditindaklanjuti dengan audit investigasi oleh BPK-RI karena menyangkut aliran dana yang sangat besar dan sangat berpengaruh bagi pengelolaan keuangan negara pasca krisis. Oleh karena itu, tuntutan untuk mengusut Kasus BLBI selalu muncul mewarnai pergantian pemerintahan di Indonesia dari pergantian Presiden hingga pergantian Jaksa Agung baru.

Dana BLBI bermula dari krisis moneter yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997 sebagai akibat krisis nilai tukar yang dialami sejumlah negara di Asia yang kemudian merembet ke negara-negara lain termasuk Indonesia.[4] Pada waktu itu, pemerintah selalu menyatakan bahwa fundamental ekonomi nasional cukup kuat. Namun, setelah kurs rupiah terdepresiasi cukup tajam, Bank Indonesia (selanjutnya disebut ”**BI**”) justru mengubah sistem kurs mata uang dari semula menggunakan *managed floating* (mengambang terkendali) menjadi *free floating* (mengambang bebas). Dengan demikian, kurs mata uang tak lagi dikendalikan BI, tetapi diserahkan pada mekanisme pasar. Akibatnya, pergerakan rupiah menjelang akhir 1997 menjadi liar dan cenderung tak terkendali. Pada saat yang sama, banyak perbankan yang rekening gironya di BI

[4] Sejarah mencatat bahwa perbankan mengalami perkembangan yang pesat pada saat pemerintah mengeluarkan Paket-paket Deregulasi, terutama Paket 27 Oktober 1988 (”**Pakto 1988**”). Pakto 1988 ini ternyata mampu menstimulasi kalangan perbankan untuk berlomba-lomba meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan memacu persaingan perbankan, antara lain ditandai dengan pembukaan cabang bank dan menjamurnya bank-bank baru. Namun di lain pihak, Pakto 1988 ini ternyata membawa dampak negatif, khususnya dalam kegiatan bank menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat tanpa mempertimbangkan faktor resiko yang mungkin akan terjadi. Agresifitas ekspansi perbankan yang lebih banyak menawarkan kemudahan berlebihan di masa itu memicu terjadinya persaingan tidak sehat antar bank dan berbagai masalah dalam praktek. Salah satunya adalah mengabaikan prinsip *prudential banking* sebagaimana diatur dalam Penjelasan Umum UU Perbankan. Akibatnya, keadaan dunia perbankan Indonesia saat itu menjadi tidak menentu dan secara tidak langsung mempengaruhi penilaian masyarakat dalam dan luar negeri terhadap kinerja perbankan di Indonesia. Keadaan ini kemudian diperburuk dengan terjadinya gejolak moneter di penghujung tahun 1997. Disadur dari buku karya Munir Fuadi, *Hukum Perbankan Modern*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 13-16 & 30.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

bersaldo negatif dan tidak bisa ditutup sebagaimana mestinya.[5] Sejak itu, kepercayaan masyarakat terhadap sistem keuangan dan perbankan di Indonesia semakin merosot sehingga banyak nasabah yang mengambil uang dalam jumlah besar secara mendadak di perbankan. [6]

Kondisi ekonomi yang dirasakan semakin berat akhirnya membawa pemerintah untuk mengundang *International Monetary Fund* (IMF). Dikatakan pada saat itu, Indonesia sangat membutuhkan bantuan teknis dan pinjaman siaganya. Melalui keputusan tersebut diharapkan Indonesia mendapatkan dukungan dari negara-negara sahabat dalam upaya memulihkan kepercayaan pasar. Akhirnya, pada tanggal 31 Oktober 1997, *Letter of Intent* ("**LoI**") antara Indonesia-IMF ditandatangani oleh Menteri Keuangan dan Gubernur BI. LoI tersebut berisi sejumlah langkah yang akan dilakukan pemerintah Indonesia untuk menyehatkan perekonomiannya.[7]

---

[5] Keadaan tersebut semakin diperparah mengingat masih adanya kewajiban kewajiban yang harus dibayar bank sebagai debitur kepada pihak kreditur yang telah memberikan fasilitas kredit untuk kelancaran usaha bank dengan bunga yang sangat tinggi, sehingga kewajiban bank kepada BI sebagai bank sentral pun terbengkalai. Dalam kondisi seperti ini kalangan perbankan membutuhkan bantuan, terutama bantuan berupa dana segar untuk mengatasi kesulitannya sehingga mampu untuk tetap eksis menopang perekonomian Indonesia sebagaimana fungsi dan tujuan perbankan Indonesia. Kondisi-kondisi tersebutlah yang mengakibatkan terjadinya kesulitan atau kekurangan likuiditas (*Liquidity mismatch*) pada beberapa bank swasta nasional. Lihat Center for Financial Policy Studies (CFPS), *BLBI Suatu Pelajaran yang Sangat Mahal Bagi Otoritas Moneter dan Perbankan*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2000), hal. 48.

[6] Kebijakan-kebijakan yang sangat mempermudah ekspansi dalam bidang perbankan yang banyak dibuat, serta longgarnya pengawasan terhadap tumbuh dan berkembangnya kegiatan perbankan di dalam negeri mengakibatkan terjadinya penurunan drastis tingkat kepercayaan masyarakat dalam dan luar negeri. Hal ini kemudian diikuti dengan penarikan dana nasabah secara besaran-besaran (*rush*) dari beberapa bank swasta nasional yang dianggap tidak aman lagi serta adanya pemindahan dana dari bank-bank swasta nasional ke bank-bank pemerintah dan bank-bank swasta asing, bahkan ada pelarian dana ke luar negeri dengan alasan mencari bank-bank yang aman dan tempat investasi yang berkualitas (*flight for safety and flight for quality*). *Ibid*.

[7] Langkah-langkah tersebut antara lain:

1. Melakukan restrukturisasi secara komprehensif yang merupakan kunci keberhasilan.
2. Bank-bank insolvent yang tidak sanggup membayar kewajibannya dan sudah tidak mungkin diselamatkan akan ditutup, sedangkan bank-bank lemah yang masih mungkin diselamatkan diharuskan menyusun dan merencanakan rencana rehabilitasinya.
3. Program restrukturisasi terdiri dari empat bagian. Pelaksanaannya dibantu oleh IMF, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. *Due Diligence* terhadap bank dilakukan untuk mengetahui derajat kesehatannya. Bank sehat tetap berada di bawah BI, yang sakit disehatkan di Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Seluruh biaya yang berkaitan dengan penutupan bank dan rehabilitasi Bank Pemerintah menjadi beban pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Caranya dengan menerbitkan Surat Utang (*Bond*) yang dijamin Pemerintah. Homepage Bank Indonesia, www.bi.go.id.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Berdasarkan LoI tersebut dan dalam upaya meredam keresahan masyarakat,[8] pemerintah mengambil beberapa tindakan, diantaranya adalah mencabut izin usaha 16 bank umum swasta nasional pada 1 November 2007[9] dan membentuk tim likuidasi bank melalui Surat Menteri Keuangan RI No. Peng-86/MK/1997 tentang Pencabutan Izin Badan Usaha Bank Umum, serta membentuk BPPN melalui Keputusan Presiden No. 27 tanggal 26 Januari 1998 tentang Pembentukan BPPN. Pada tanggal 6 Februari 1999 dibuat Kesepakatan Bersama antara Gubernur BI dengan Menteri Keuangan untuk pengambilalihan BLBI (dengan jalan penerbitan Surat Utang) dengan total mencapai Rp. 144,5 triliun[10].

Alih-alih menenangkan masyarakat, keputusan BI untuk melikuidasi bank itu justru semakin menambah kepanikan nasabah.[11] Setelah itu, BI terpaksa

---

[8] BI sebagai bank sentral, pengatur, pengawas dan pembina perbankan, memiliki tanggung jawab dalam menyelamatkan bank-bank dari kehancuran yang sistemik. Artinya, BI berkewajiban untuk memberikan bantuan-bantuan yang dibutuhkan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral ("**UU No. 13/1968**"). Dalam UU No. 13 Tahun 1968 tersebut, bantuan-bantuan yang dapat diberikan BI kepada pihak perbankan dapat berupa bantuan keuangan (Kredit Likuiditas Bank Indonesia) dan bantuan manajemen berupa partisipasi BI untuk memperbaiki manajemen bank. *Ibid*., hal. 12.

[9] KOMPAS, Kasus BLBI sampai kapan akan berakhir?, 13 Februari 2008, diakses dari website http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=6875&Itemid=335, tanggal 14 Oktober 2008, pukul: 16.35 WIB.

[10] Andi M. Asrun & A. Ahsin Thohari, *BLBI Perspekfif Hukum, Politik dan Keuangan*, (Jakarta: Judicial Watch Indonesia (JIWI), 2003), hal. 22

[11] Pada saat krisis Asia tahun 1997, landasan hukum dan landasan operasional Bank Indonesia berpijak pada UU No. 13 tahun 1968, sedangkan perbankan berpijak pada Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan ("UU No. 7 Tahun 1992"). Kedua landasan hukum tersebut menjadi dasar bagi mekanisme kegiatan BI dan Perbankan. Peran pemerintah secara eksplisit ditetapkan dalam kedua undang-undang tersebut. Dalam UU No. 13 tahun 1968 Bab V diatur mengenai hubungan Bank Sentral dengan pemerintah. Dikatakan bahwa BI merupakan bagian dari pemerintah dengan tugas pokok membantu pemerintah. Selain itu disebutkan juga bahwa BI menjalankan tugas berdasarkan garis-garis pokok kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah menjadi perumus kebijakan moneter, sedangkan BI sebagai pelaksananya dikarenakan segala kegiatan perekonomian saat itu sangat dipengaruhi oleh tindakan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah dalam hal ini Presiden Soeharto, berdasarkan hasil Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekonomi, Keuangan, Pengawasan Pembangunan (EKKUWASBANG) dan Produk Distribusi (PRODIS), meminta Menteri Keuangan dan Gubernur BI untuk mengambil langkah-langkah membantu (untuk sementara) bank nasional yang mengalami kesulitan likuiditas, dan bank yang nyata-nyata tidak sehat agar diupayakan untuk merger dengan bank lain yang sehat. Bila tidak berhasil, bank yang tidak sehat agar dilikuidasi sesuai peraturan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan, terutama deposan kecil. Hasil Sidang Kabinet Ter batas Bidang EKKUWASBANG dan PRODIS di Bina Graha Jakarta pada tanggal 3 September 1997.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

memberikan dana talangan Rp 23 triliun. Itulah dana BLBI yang pertama kali dalam sejarah krisis ekonomi nasional.

Pemberian dana BLBI tersebut merupakan implementasi dari fungsi BI sebagai *Banker's Bank*[12] dan juga fungsi BI sebagai *Lender of last resort* yang memberikan fasilitas kredit perbankan kepada bank-bank dalam keadaan darurat.[13] Fasilitas itu kini menjadi fasilitas bantuan kredit kepada perbankan (kredit non-program) dengan bunga yang tinggi (di atas suku bunga pasar), yang diberikan dalam keadaan darurat kepada bank-bank dimana inisiatif sepenuhnya harus datang dari bank itu sendiri, yang dikenal dengan nama Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sebagai tanggapan atau respon atas kesulitan likuiditas yang dihadapi perbankan nasional.

Permasalahan kemudian timbul sewaktu dilakukan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut "**BPK**") terhadap neraca Bank Sentral. Hasil audit tersebut menyatakan *disclaimer of opinion* (pernyataan menolak memberi opini). Dari hasil audit investigasi BPK yang diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), ditemukan adanya kelemahan sistem pembinaan dan pengawasan bank, kelemahan manajemen penyaluran BLBI, dan indikasi adanya penyimpangan dalam penyaluran maupun penggunaan BLBI yang dijadikan beban anggaran negara sehingga menimbulkan potensi kerugian negara sebesar Rp. 138,5 triliun.[14] Hasil temuan BPK ini membuat penyelesaian BLBI menjadi berlarut-larut. Kedudukan dana BLBI dan tanggung jawab atas penyaluran dan penggunaannya kerap kali dipertanyakan. Dana bantuan yang diharapkan menjadi salah satu penyelamat di bidang perbankan diragukan penyaluran dan penggunaannya, sehingga Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) ini pun telah menambah satu masalah lagi bagi perekonomian di Indonesia.

Dengan bertitik tolak pada hal-hal tersebut di atas, Penulis menilai pentingnya penyelesaian BLBI untuk dikaji lebih mendalam dan menuangkannya dalam thesis yang berjudul:

---

[12] Penjelasan Umum bagian III huruf b Undang-undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral ("**UU No 13/1968**").

[13] Pasal 32 ayat (3) Penjelasan Umum bagian III huruf b UU No. 13/1968 dan Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.

[14] Homepage Bank Indonesia, *Op. Cit*.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

TANGGUNG JAWAB BANK INDONESIA TERHADAP PENYIMPANGAN PENGUCURAN DANA BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI) BERKAITAN HASIL AUDIT BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK)

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan dana BLBI di dalam perspektif hukum keuangan negara dan peranan BPK sebagai pengawas Bank Indonesia?
2. Bagaimana tanggung jawab Bank Indonesia terhadap penyimpangan pengucuran dana BLBI berdasarkan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Bank Indonesia dalam menyelesaikan polemik BLBI?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian tesis ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan memahami kedudukan dana BLBI di dalam perspektif hukum keuangan negara dan peranan BPK sebagai pengawas Bank Indonesia.
2. Untuk mengkaji tanggung jawab Bank Indonesia sebagai lembaga independen terhadap penyimpangan penyaluran dana BLBI berdasarkan hasil audit BPK.
3. Untuk mengkaji upaya-upaya yang dilakukan oleh Bank Indonesia dalam menyelesaikan polemik BLBI.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

1. Manfaat teoritis

   Penulisan ini diharapkan dapat memberi gambaran yang berguna bagi

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

perkembangan dan penelitian secara lebih jauh terhadap ilmu hukum khususnya ilmu hukum ekonomi perbankan, sehingga diharapkan akan memberikan hasil yang bermanfaat dan berguna untuk masa akan datang serta dapat dijadikan sebagai bahan telaah dan bahan masukan untuk penyempurnaan dan pengembangan lebih lanjut dalam hukum ekonomi perbankan.

2. Manfaat praktis

   Penelitian ini dilakukan sebagai bentuk pengabdian penulis kepada masyarakat yang hasilnya diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi lembaga-lembaga terkait, pemerintah, kalangan akademisi dan praktisi hukum untuk menciptakan dan menegakkan kepastian hukum yang lebih baik di Indonesia.

1.4. Kerangka Konsepsional

Untuk keperluan dalam penulisan dalam tesis ini dan menghidari perbedaan penafsiran mengenai istilah-istilah yang digunakan, di bawah ini definisi operasional dari istilah-istilah yang digunakan, sebagai berikut :

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.[15]

Bank Indonesia adalah lembaga 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 UU ini.[16]

---

[15] Pasal 1 angka 2 UU No. 10 Tahun 1998. Secara terminologi, "*bank*" berasal dari bahasa Italia "*banca*" yang berarti "*bence*" yaitu suatu bangku yang merupakan tempat duduk. Sebab pada zaman pertengahan, pihak bankir Italia yang memberikan pinjaman-pinjaman melakukan usahanya tersebut dengan duduk di bangku-bangku halaman pasar. Lihat A. Abdurrahman, *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan*, (Jakarta: PT. Paradnya Paramita, 1993), hal. 80. Dalam Munir Fuady, *Op.Cit*., hal. 13.

[16] Pasal 4 Undang-undang No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah dengan UU No. 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia (selanjutnya disebut "**UU Bank Indonesia**")

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.[17]

Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.[18]

Bantuan Likuditas Bank Indonesia (BLBI) adalah fasilitas yang diberikan oleh Bank Indonesia (BI) untuk menjaga kestabilan Sistem Pembayaran dan Sektor Perbankan agara tidak terganggu oleh adanya ketidakseimbangan (*mismatch*) likuiditas antara penerimaan dan penarikan dan pada bank-bank.[19]

Due Diligence adalah uji tuntas, pemeriksaan langsung terhadap bank yang memberikan hak kepada pemeriksa untuk meminta konfirmasi manajemen bank mengenai kebenaran Laporan Keuangan. Di Indonesia, istilah ini diartikan sebagai audit keuangan terhadao bank dalam rangka pelaksanaan program rekapitalisasi bank.[20]

Hukum Perbankan adalah seperangkat kaidah hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yurispudensi, doktrin dan lain-lain sumber hukum, yang mengatur masalah-masalah perbankan sebagai lembaga dan aspek kegiatannya sehari-hari, rambu-rambu yang harus dipenuhi suatu bank, perilaku petugas-petugasnya, hak, kewajiban, tugas dan tanggung jawab para pihak yang tersangkut dengan bisnis perbankan, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh bank, eksistensi perbankan, dan lain-lain yang berkenaan dengan dunia perbankan tersebut.[21]

---

[17] Pasal 1 angka 3 UU Perbankan.

[18] Pasal 1 angka 4 UU Perbankan.

[19] Soehandjono & Associates, *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Jakarta: Soehandjono & Associates, 2003), hal. 9.

[20] Riduan Tobink & Bill Nikholaus Fanuel, *Kamus Istilah Perbankan*, (Jakarta: PT. Atalya Rileni Sudeco, 2003).

[21] *Ibid*. Bandingkan definisi hukum perbankan menurut Muhamad Djumhana: ”Hukum Perbankan adalah kumpulan peraturan hukum yang mengatur kegiatan lembaga keuangan bank yang meliputi segala aspek, dilihat dari segi esensi dan eksistensinya, serta hubungannya dengan bidang kehidupan yang lain”. Lihat Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 1.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Kalah Kliring adalah suatu terminologi umum yang dikenal oleh masyarakat untuk menggambarkan adanya suatu bank yang perhitungan kliringnya mengalami defisit akibat kewajibannya dalam kliring lebih besar dibandingkan dengan tagihannya dalam kliring.

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.[22]

Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.[23]

Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) merupakan kredit dengan tingkat bunga yang rendah (karena ada subsidi di dalamnya) dan inisiatif sepenuhnya oleh pemerintah untuk disalurkan melalui perbankan guna menopang program pemerintah yang diprioritaskan (kredit program).

Likuiditas atau *liquidity* adalah kemampuan seseorang atau perusahaan untuk memenuhi kewajiban atau utang yang segera harus dibayar dengan harta lancarnya.[24]

Merger di bidang perbankan adalah penggabungan dari 2 (dua) bank atau

---

[22] Pasal 1 angka 1 UU No. 17 Tahun 2003.

[23] Pasal 1 butir 11 UU Perbankan. Bandingkan dengan definisi dalam Blacks Law Dictionary, *"credit is the ability of business man to borrow money, or obtain goods on time, inconsequence of the favourable opinion held by the particular lender, as to his solvency and reliabilit"y*. Kata kredit sendiri berasal dari bahasa Romawi, yaitu *credere* yang berarti percaya atau *credo* atau *creditum* yang berarti saya percaya. Lihat Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hal. 140.

[24] Riduan Tobink & Bill Nikholaus-Fanuel, *Op.Cit*., hal. 124. Dalam dunia perbankan, likuiditas ini sangat erat kaitannya dengan Capital Adequacy Ratio (CAR) yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Capital Adequacy Ratio (CAR)[24] adalah kecukupan modal untuk menangkal kemungkinan timbulnya resiko sebagai akibat dari penempatan dana ke earning assets (aktiva atau aset yang menghasilkan atau yang produktif, disebut juga aktiva produktif). Artinya, orang atau badan usaha tersebut harus mempunyai dana yang selalu tersedia untuk dapat mencukupi kebutuhannya, termasuk untuk membayar kewajiban-kewajibannya. Mengenai likuiditas perbankan ini sendiri tidak dijelaskan lebih lanjut, baik dalam Perbankan maupun di dalam UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral dan di dalam UU No. 3 Tahun 2003 tentang Bank Indonesia. Lihat Riduan Tobink & Bill Nikholaus-Fanuel, *Op.Cit*., hal. 38.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

lebih, dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya dengan atau tanpa likuidasi. [25]

Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.[26]

Promissory Notes adalah surat sanggup bayar; promes, surat berharga yang membuktikan adanya utang piutang antara debitur dan kreditur. [27]

Prudential Banking adalah perbankan yang berhati-hati, kehati-hatian bank, pelaksanaan prinsip kehati-hatian bank untuk meminimalkan resiko usaha operasional bank dengan berpedoman kepada ketentuan bank sentral dan ketentuan intern bank. [28]

Pasar Uang Antar Bank (PUAB) adalah kegiatan pinjam meminjam dana antara satu bank dengan bank lainnya. Dalam hal ini, bank yang kelebihan dana (*surplus unit*) akan meminjamkan dana kepada bank yang kekurangan dana (*deficit unit*) dengan memberikan kompensasi tingkat suku bunga tertentu.

1.5. Kerangka Teori

Menurut Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH., Kekuasaan Pemerintah merupakan kekuasaan yang aktif yang meliputi kewenangan untuk memutus secara mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersemar ("*vage normen*"). Penggunaan kewenangan yang bersifat aktif berupa kewenangan diskresioner *("discretionary power", "vrijbestuur", "freies ermessen"*) untuk melaksanakan kebijakannya ("*beleid*") dalam mengatasi segera dan secepatnya dengan menetapkan suatu perbuatan bagi kepentingan tugas pemerintahan yang menjalankan undang-undang ("*kekuasaan terikat*"). Dalam kaitannya dengan "*beleidsvrijheid*", kekuasaan yang aktif dari pemerintahan, menurut Prof. R.M. Girindro Pringgodigdo, SH, berupa "*wijsheid*" dapat

[25] Pasal 1 angka 25 UU Perbankan.

[26] Pasal 1 angka 1 UU Perbankan

[27] Noah Webster, *Webster's New Universal Unabridged Dictionary*, (New York, USA: Simon & Schuster, 1979), seperti dikutip di dalam buku karya Munir Fuady, *Op.Cit*., 13-14.

[28] *Op.Cit.*

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

merupakan tindakan-tindakan seketika ("*instant decision*") dengan melihat urgensi serta situasi/kondisi yang dihadapi, berupa pengambilan keputusan yang dapat bersifat pengaturan (tertulis) dan atau keputusan "diskresioner" ("*discretionary power/authority*") yang dimiliki.[29] Namun demikian, suatu "*discretionary power*" maupun "*wijsheid*" itu harus tetap selaras dengan maksud ditetapkan kewenangan atau sesuai dengan tujuan akhirnya tersebut, yaitu harus sesuai dengan "*doelgerichte*" atau tujuan ditetapkannya dari kewenangan itu. Bahkan menurut saksi ahli Prof. Riyaas Rasyid, MA., juga Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH[30], dalam kondisi yang urgensif, mendesak dan darurat sifatnya, suatu *discretionary power*, juga "*wijsheid*", dapat menyimpang dari produk perundang-undangan yang ada, asalkan penyimpangan ini pada akhirnya sesuai dan dengan diarahkan pada "*doelgerichte*" ditetapkannya kewenangan tersebut.

Oleh Mahkamah Agung RI, dilakukan penghalusan hukum ("*lirechtsvervijning*") terhadap pengertian yang luas dari Pasal 1 ayat (1) sub b UU No. 3 Tahun 1971 dengan cara mengambil alih pengertian "menyalahgunakan kewenangan" yang ada pada Pasal 52 ayat (2) huruf b UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut atau yang dikenal dengan "*deteournement de pouvoir*". Menurut Prof. Jean Rivero dan Prof. Waline, pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi dapat diartikan dalam 3 wujud, yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain.

---

[29] R.M. Girindro Pringgodigdo, *Kebijaksanaan, Hirarki Perundang-undangan dan Kebijakan Dalam Konteks Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia*.

[30] Riyaas Rasyid & Philipus M. Hadjon, *Discretionary Power & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, hal. 3.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Pola dasar penilaian mengenai ada tidaknya penyalahgunaan kewenangan tersebut adalah bahwa kewenangan untuk mengeluarkan suatu keputusan itu diberikan dengan maksud dan tujuan tertentu. Maksud dan tujuan tertentu itu dapat dibuktikan dari pengaturan tentang kewenangannya itu sendiri atau dari peraturan dasar yang berkaitan dengan kewenangan tersebut.

Akibat adanya krisis ekonomi di Indonesia yang dimulai pada tahun 1997, banyak bank swasta nasional yang mengalami kesulitan keuangan. Hal ini menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional. Indikator keterpurukan ekonomi Indonesia dimulai dengan anjloknya nilai tukar Rupiah (Rp) terhadap Dollar Amerika Serikat (USD) yang mengakibatkan perekonomian Indonesia secara keseluruhan mengalami goncangan. Sementara itu, *rush* dan pelarian dana atau modal ke luar negeri (*capital flight*) terjadi yang mengakibatkan bank-bank tidak mampu lagi memenuhi kewajibannya untuk memenuhi dana likuiditas dalam menunjang kinerja perbankan dan mengembalikan dana pinjaman jangka pendek, baik dari dalam maupun luar negeri.

Berdasarkan Pasal 7 UU No. 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral (selanjutnya disebut "**UU Bank Sentral**"), Tugas pokok Bank Indonesia adalah mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan rupiah serta mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat. Oleh karena itu, Bank Indonesia bertanggung jawab atas keselamatan bank-bank nasional yang mengalami keterpurukan karena kesulitan likuiditas, sebagaimana juga fungsi dan wewenang BI dalam sektor perbankan seperti yang tercantum dalam Penjelasan Umum III (b) UU No. 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral adalah:

1. Sebagai *banker's bank,* dalam hal ini Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank (sebagai bank pelaksana) untuk tujuan peningkatan produksi, dll, sesuai dengan program pemerintah.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

2. Sebagai *Lender of the last resort*, bank sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas yang dihadapi perbankan dalam keadaan darurat.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas serta adanya kesepakatan pemerintah dengan IMF, maka BI (dalam hal ini pemerintah) mengucurkan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).[31]

Peran sentral dan dominan Pemerintah terhadap BI pada saat itu sangatlah dirasakan. Hal itu sesuai dengan Pasal 16 ayat (1) huruf b UU No. 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral, yang mengatakan bahwa tugas dan kewajiban Direksi (BI) adalah melaksanakan kebijakan moneter yang telah ditetapkan pemerintah. Selain itu di dalam Pasal 16 ayat (2) disebutkan bahwa atas pelaksanaan tugas dan kewajiban tersebut dalam ayat (1), Direksi (Bank Indonesia) bertanggung jawab kepada pemerintah. Hal ini sangat berbeda dengan yang diatur dalam Pasal 4 UU Bank Indonesia. Adanya perbedaan ini menimbulkan pertanyaan mengenai tanggung jawab atas BLBI, mengingat BLBI muncul ketika UU No. 13 tahun 1968 masih efektif berlaku. Perlu diketahui bahwa di dalam hukum berlaku asas "*Lex Posterior derogat Legi Priori*" untuk menjamin adanya kepastian hukum.[32] Asas ini penting untuk menetapkan ketentuan perundang-undangan mana yang berlaku apabila ada dua ketentuan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama tetapi dikeluarkan pada waktu yang berlainan.

Kebijakan pemberian Kredit Likuiditas dalam keadaan yang darurat ini sesuai dengan Petunjuk Presiden pada tanggal 3 Desember 1996 yang saat itu pada pokoknya melarang untuk melakukan tindakan likuidasi atau tindakan-

---

[31] BLBI merupakan salah satu bentuk bantuan kredit. Meskipun begitu, BLBI berbeda dengan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Dalam penyaluran KLBI, bank sentral menilai kelayakan bank penyalur. Bank diwajibkan memberikan jaminan berupa aksep (promes bank) serta menandatangani Surat Penegasan Kredit (SPK) dan Akta Perjanjian Kredit (Akta – F). Penyaluran BLBI terjadi karena konversi saldo giro negatif perbankan di Indonesia. Pengucurannya tidak dapat dilakukan seperti pemberian kredit biasanya. Untuk melindungi kepentingan BI, saldo giro negatif tersebut dikonversi atau didudukan sebagai salah satu jenis bantuan likuiditas, yang tata cara dan persyaratannya diatur oleh BI. Tim Satgas BLBI, *Pengikatan Hutang dan Jaminan BLBI*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2003), hal. 6.

[32] "*Lex Posterior derogat Legi Priori* artinya bahwa ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan kemudian mengalahkan ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan lebih dahulu". Mochtar Kusumaatmadja & Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, (Bandung: Alumni, 2000), hal. 63.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

tindakan lain yang dapat menimbulkan gejolak sosial sehubungan dengan adanya dua agenda nasional, yaitu Pemilihan Umum dan Sidang Umum MPR-RI, dan hal yang sama dikemukakan kembali oleh Presiden kepada Direksi Bank Indonesia pada tanggal 15 April 1997.[33] Sebenarnya, atas dasar petunjuk Presiden RI (saat itu) yang tidak menghendaki adanya likuidasi dan tindakan-tindakan lain yang dapat menimbulkan gejolak sosial sebagaimana bunyi pertimbangan di atas, maka pemberian fasilitas kredit likuiditas merupakan Kebijakan Negara (*Staatsbeleid* atau *State Policy*) dalam hal ini Presiden sebagai Kepala Negara (atau Kepala Pemerintahan) yang dalam tataran impelentasinya dilaksanakan oleh aparatur negara atau "*Overheidsbeleid*" melalui Kebijakan Dewan Direksi Bank Direksi, yang dituangkan sebagai parameternya adalah peraturan perundang-undangan tertulis, juga asas-asas hukum tidak tertulis sebagai kepatutan yang lazim dalam masyarakat.

Dewan Direksi Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu "Kebijakan" (*beleid*) sebagaimana tercantum dalam Undang-undang No. 13 Tahun 1968 (Lembaran Negara No. 63 Tahun 1968 jo Tambahan Lembaran Negara No. 2865) disebutkan pada:

a. **Pasal 16 ayat 1 sub (c)**, Tugas dan Kewajiban Direksi Bank Indonesia menentukan kebijaksanaan dalam pengurusan bank.
b. **Pasal 30 sub (b)**, Bank Indonesia membina perbankan dengan jalan menetapkan ketentuan-ketentuan umum tentang solvabilitas dan likuiditas bank.
c. **Pasal 32 ayat 3**, Bank Indonesia dapat pula memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat.
d. **Pasal 33 ayat 1**, Bank Indonesia dapat menjalankan ketentuan-ketentuan yang bertalian dengan penggunaan dana-dana oleh lembaga-lembaga keuangan, kecuali badan-badan asuransi.

Selain itu berdasarkan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan disebutkan pada:

[33] Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 2043/PID.B/2001/PN.Jak.PSt tanggal 1 April 2003, hal. 291-292.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Pasal 37 ayat (2)
Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat:

a. Melakukan tindakan agar:
   1. pemegang saham menambah modal;
   2. pemegang saham mengganti dewan komisaris dan/atau direksi bank;
   3. bank menghapus-bukukan kredit yang macet, dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;
   4. bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
   5. bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambilalih seluruh kewajibannya.
b. Mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 37 ayat (3)
Apabila menurut penilaian Bank Indonesia:
a. keadaan suatu bank membahayakan system perbankan; atau
b. tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank.

Bank Indonesia mengusulkan pada Menteri untuk mencabut izin usaha bank tersebut.

Kebijakan Direksi Bank Indonesia secara kolektif institusional tentang pemberian kredit likuiditas dalam kondisi yang darurat, apakah melalui fasilitas dispensasi kliring bagi 18 (delapan belas) Bank yang mengalami saldo debet ataukah (seharusnya) melalui fasilitas penyediaan kredit likuiditas dengan Diskonto II dalam rupiah merupakan persoalan "Kebebasan Kebijakan" atau "*beleidsvrijheid*" atau "*Freies Ermessen*" yang dalam tugas publiknya Negara cq Direksi Bank Indonesia memiliki semacam ruang gerak yang bebas dan luas. Sehingga landasan ataupun motivasi adanya suatu kebebasan kebijakan dari Negara dalam menjalankan tugas publiknya tidak dapat dinilai oleh Hakim Perdata dan Hakim Pidana: yang kesemuanya ini, menurut Prof. Oemar Seno Adji,[34] mendekatkan diri pada suatu "*separation of powers*", khususnya dalam arti "*separation of functions*" ataupun "*separation of organism*".

Parameter untuk menentukan ada tidaknya perbuatan yang memenuhi unsur "menyalahgunakan kewenangan" tersebut, yaitu:

[34] Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1985).

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

a. Unsur menyalahgunakan kewenangan dinilai dari ada tidaknya pelanggaran terhadap peraturan dasar tertulis atau asas kepatutan yang hidup dalam masyarakat dan negara ini. Jadi criteria dan parameter ini bersifat alternative.
b. Asas kepatutan dalam rangka melaksanakan suatu kebijakan atau *zorgvuldigheid* ini diterapkan apabila tidak ada peraturan dasar ataupun Asas Kepatutan ini diterapkan apabila ada peraturan dasar, sedangkan peraturan dasar (tertulis) itu nyatanya tidak dapat diterapkan pada kondisi dan keadaan tertentu yang mendasak, urgensi dan atau darurat sifatnya.

Dalam penerapan Asas Kepatutan sebagai aturan-aturan umum yang tidak tertulis, maka kriteria untuk menentukan pelanggaran unsur "menyalahgunakan kewenangan" menurut Prof. W. Konjnenbelt dalam bukunya berjudul "*Hoofdlijnen van Administratiefrecht*" adalah asas kepatutan dan kecermatan dalam Hukum Administrasi Negara yang dikenal *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik), yaitu *Asas Kecermatan Materiel* (Kecermatan Substantif) yang bertujuan untuk tidak menimbulkan kerugian seseorang dan diperlukan untuk melindungi kepentingan Negara dan Masyarakat yang lebih luas, meskipun kerugian akan dialami negara *adequate*, yang kesemuanya karakteristik ini merupakan area Hukum Administrasi Negara. Sehingga, meski kewenangan yang dikresioner ini seringkali menyimpangi asas kepatutan, tetapi perbuatan ini dibenarkan dalam hal kewenangan aktif ini memang terpaksa dilaksanakan atas dasar kondisi yang mendesak, urgensi dan atau darurat sifatnya.[35]

Jadi, ukuran atau kriteria ada atau tidaknya unsur "menyalahgunakan kewenangan" bersifat alternative, artinya selain berpijak pada peraturan dasar (legalitas) mengenai kebijakan dispensasi kliring terhadap 18 bank saldo debet, juga berpijak kepada Kebijakan Direksi Bank Indonesia. Apabila tidak ada peraturan dasar maupun ada peraturan dasar mengenai kebijakan yang menyangkut penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan ini, maka unsur menyalahgunakan kewenangan harus memiliki keterkaitan dengan kebiasaan atau kepatutan yang berkembang dalam masyarakat, karena criteria/

[35] Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Hukum Pidana*, Cetakan Kedua. (Jakarta: Kantor Konsultan Hukum Oemar Seno Adji & Rekan, 2002), hal. 181.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

ukuran untuk menentukan adalah asas kepatutan dan kecermatan dalam Hukum Administrasi Negara yang dikenal sebagai Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik[36] (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Berstuur*), yaitu asas Kecermatan Materiel (Kecermatan Substantif) yang bertujuan untuk tidak menimbulkan kerugian seseorang dan diperlukan untuk melindungi kepentingan Masyarakat dan Negara yang lebih luas.

1.6. Metode Penelitian

Dalam upaya menemukan jawaban yang boleh dipandang benar (dalam arti *true*, bukan atau tidak selalu dalam arti *right* atau *just*) mengenai permasalahan yang akan diteliti oleh penulis[37], penulis menggunakan metode penelitian normatif, kualitatif dan preskriptif. *Pertama*, metode penelitian normatif[38] karena khusus meneliti hukum sebagai norma positif *as it is written in the books*[39] yang bersumber dari norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang mengatur hal-hal yang menjadi permasalahan yang diteliti.[40] Dalam tesis ini penulis memusatkan

---

[36] Di Indonesia, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik diformulasikan dalam UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Pasal 3 merumuskan asas-asas umum penyelenggaraan Negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas.

[37] Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Cet. 1, (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), hal. 123.

[38] Bandingkan dengan konsep penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, yang menyatakan : "Penelitian normatf adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau dara sekunder belaka. Penelitian ini mencakup : a. penelitian terhadap asas-asas hukum; b. penelitian terhadap sistematik hukum; c. penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal; d. perbandingan hukum; dan e. sejarah hukum." Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Ed.1, Cet. 8, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), hal. 13-14.

[39] Soetandyo Wignyosoebroto, *Op.Cit*., hal. 147.

[40] *Ibid*, hal.52.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

penelitian pada aturan hukum perbankan dan penerapannya dalam praktek, khususnya mengenai tanggung jawab Bank Indonesia dan dana BLBI .

Sebagai penelitian normatif, penulis menitikberatkan penelitian ini pada studi kepustakaan melalui data sekunder[41] yang diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.[42]

a. Bahan hukum primer[43], yaitu berupa peraturan perundangan yang berhubungan dengan perbankan (Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan terhadap Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan), Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan.
b. Bahan hukum sekunder[44], yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer antara lain berupa tulisan atau pendapat para ahli yang dimuat dalam buku-buku, majalah, maupun buletin dan hasil penelitian berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.
c. Bahan hukum tersier[45], berupa referensi lainnya yang berkaitan dengan topik penelitian yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti ensiklopedia, kamus dan surat

---

[41] Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari suatu sumber yang sudah dikumpulkan oleh pihak lain. Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya. Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 30.

[42] Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat,* (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hal.33.

[43] Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, (Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press), 1986), hal. 52.

[44] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hal. 13.

[45] *Ibid*.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

kabar.[46]

Di samping itu, penulis juga menggunakan teknik wawancara. Wawancara yang digunakan bersifat tidak berstruktur[47] tujuannya supaya penulis mendapatkan informasi yang mendalam sebagai data penunjang dalam penelitian. Dilakukan oleh Narasumber yaitu pakar dan praktisi Hukum Perbankan, khususnya mengenai permasalahan yang diteliti penulis.

Kedua, dalam menganalisa masalah, data dan informasi yang sudah diperoleh akan dioleh dengan menggunakan metode kualitatif. Metode ini digunakan dengan pertimbangan bahwa penelitian dalam penulisan tesis ini tidak dimaksudkan untuk menguji hubungan antar variabel yang memerlukan pengukuran-pengukuran angka.[48] Data yang diperoleh kemudian akan diolah melalui analisis kualitatif dan konstruksi data untuk mendapatkan gambaran yang komprehesif, holistik dan mendalam mengenai permasalahan yang diteliti.

Ketiga, bentuk yang digunakan dalam penelitian ini diwujudkan dalam bentuk preskriptif.[49] Maksudnya untuk dapat memberikan saran-saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu. Dengan demikian, tesis ini akan berisi penjabaran atau penjelasan mengenai apa yang telah ditentukan oleh Undang-undang Perbankan terutama pengucuran dana BLBI serta kedudukan dan tanggung jawab bank sentral sebagai lembaga independent sebagaimana terdapat dalam UU Bank Indonesia, dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaannya dengan masalah yang diidentifikasi.

---

[46] Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum,* (Jakarta: Rajawali Press, 1998), hal.117.

[47] Wawancara ini tidak berarti peneliti tidak mempersiapkan sebelumnya pertanyaan yang akan diajukan, tetapi peneliti tidak terlampau terikat pada aturan-aturan yang ketat. Ini biasa dilakukan dalam penelitian kualitatif. Alat yang digunakan adalah pedoman wawancara (interview guide) yang memuat pokok-pokok yang akan ditanyakan. Pedoman wawancara ini diperlukan untuk menghindari kehabisan pertanyaan. Jufrina Rizal, *Tekhnik Wawancara*, dalam *Metode Penelitian Hukum*, dikumpulkan oleh Valerine J.L.K., (Depok: FH UI, 2005), hal. 192.

[48] "The word qualitative implies an emphasis on processes and meanings that are not rigorously examined, or measured (if measured at all), in terms of quantity, amount, intensity or frequency. In contrast quantitative studies emphasize the measurement and analysis of causal relationship between variables, not process." Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, (USA: SAGE Publication, Ltd, 1994), hal. 4.

[49] Soerjono Soekanto, *Op.Cit*., hal. 10.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

1.7. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini akan dibagi dalam beberapa bab untuk memudahkan penulis dan pembaca dalam memahami tesis ini, di mana masing-masing bab akan menjelaskan pokok permasalahan.

Sistematika dalam penulisan ini diawali dengan bab pertama yang merupakan bab pendahuluan. Dalam bab ini menguraikan mengenai latar belakang yang menjadi dasar dan pertimbangan dari penelitian, pokok permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konsepsional, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab selanjutnya yaitu bab kedua, berisi uraian mengenai kajian teori yang berhubungan dengan tinjauan umum mengenai kebijakan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia yang diberikan Pemerintah kepada Bank Indonesia sebagai Bank Sentral dalam sistem perbankan Indonesia serta hubungan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai pengawas Bank Indonesia.

Bab ketiga, berisi tinjauan umum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), latar belakang pengucuran dana BLB, dasar hukum dan kebijakan pemberian BLBI, serta prosedur pemberian dana BLBI.

Berikutnya dalam bab keempat, berisi mengenai pembahasan dan analisa terhadap pokok permasalahan yang ada pada bab pertama. Pada bab ini, penulis akan membahas mengenai tanggung jawab Bank Indonesia terhadap penyimpangan pengucuran dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) berkaitan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan terhadap Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Pada akhirnya, bab kelima yang merupakan bab terakhir atau penutup. Pada bab ini terdiri dari kesimpulan yang diambil oleh penulis berdasarkan analisis atas pembahasan terhadap pokok permasalahan yang diangkat dalam penulisan tesis dan saran yang sangat diharapkan oleh penulis untuk sumbangan pemikiran yang ditemukan selama penulisan tesis ini.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

BAB II

KEDUDUKAN BANK INDONESIA SEBAGAI BANK SENTRAL DAN PERANAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK) SEBAGAI PENGAWAS BANK INDONESIA

2.1. Kedudukan Bank Indonesia dalam Sistem Perbankan Indonesia

UU Perbankan No. 7 Tahun 1992 (Pasal 5), mengenal 2 jenis bank, yaitu Bank Umum[50] dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Selain itu bank juga dapat dibagi jenisnya berdasarkan kepemilikan dan segi operasional.[51] Berdasarkan kepemilikannya, bank dapat dibagi menjadi dua golongan, yaitu Bank Milik Pemerintah (Negara) dan Bank Milik Swasta. Sedangkan dari segi operasional, bank dapat dibagi pula menjadi dua golongan yaitu Bank Devisa dan Bank Non devisa.[52]

Berdasarkan Pasal 3 UU Perbankan No. 7 Tahun 1992, dapat diketahui bahwa fungsi perbankan terdiri dari dua bagian, yaitu fungsi pokok dan fungsi tambahan. Fungsi pokok perbankan adalah menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup orang banyak[53], sedangkan fungsi tambahan perbankan adalah memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Hal ini berarti keberadaan bank bukan hanya semata-mata bertujuan

[50] Kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan Bank Umum diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UU Perbankan, yaitu melakukan kegiatan dalam valuta asing, melakukan penyertaan modal pada bank atau perusahaan lain di bidang keuangan, melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan kredit atau kegagalan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya sesuai ketentuan yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia, dan bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dana pensiun yang berlaku.

[51] Sentosa Sembiring, *Op.Cit*., hal. 6-7.

[52] Riduan Tobink & Bill Nikholaus-Fanuel, *Op.Cit*., Bank Devisa adalah bank yang memperoleh surat penunjukan dari Bank Indonesia untuk dapat melakukan usaha perbankan dalam valuta asing. Bank Nondevisa adalah bank yang tidak dapat melakukan usaha transaksi di bidang valuta asing.

[53] Menunjukan adanya fungsi perbankan yang diarahkan sebagaj agen pembangunan (*agent of development*), yaitu dengan melaksanakan program yang ditujukan guna mengembangkan sektor perekonomian tertentu atau memberikan perhatian yang lebih besar kepada golongan ekonomi lemah/ pengusaha kecil.

bisnis, namun mempunyai misi lain, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 4 UU No. 10 Tahun 1998. [54]

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, fungsi pokok perbankan adalah menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit. Di dalam kamus istilah Perbankan (R. Tobink & B. Nikholaus-Fanuel), kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat disamakan dengan itu berdasarkan perjanjian pinjaman antara bank dengan pihak lain, dan pihak peminjam berkewajiban melunasi utangnya setelah jatuh tempo dengan jumlah bunga yang telah ditetapkan sebelumnya dalam perjanjian tersebut. Oleh karena itu, perjanjian kredit sering disamakan dengan perjanjian pinjam-meminjam sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1754 KUHPerdata[55] dan mengacu kepada ketentuan hukum perjanjian yang diatur dalam Buku III KUHPerdata, yaitu perjanjian yang diadakan antara bank dengan calon debitur untuk mendapat kredit dari bank. [56]

Perjanjian kredit antara Debitur dan Kreditur tersebut dapat dibuat dalam bentuk lisan maupun tulisan (tidak disebutkan secara tegas bentuk perjanjian ini di dalam UU No. 10 Tahun 1998). Namun dewasa ini, perjanjian kredit yang diajukan oleh bank adalah berbentuk perjanjian standar atau perjanjian baku.[57]

---

[54] Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2000), hal. 8. Lihat juga Fungsi Perbankan sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 4 UU Perbankan, yaitu: "*Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.*"

[55] Pasal 1754 KUHPerdata:: "Pinjam meminjam adalah perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan kepada pihak yang lain suatu jumlah tertentu barang-barang yang menghabis karena pemakaian, dengan syarat bahwa pihak yang belakangan ini akan mengembalikan sejumlah yang sama dari macam dan keadaan yang sama pula.

[56] Perjanjian bersifat obligatoir dan konsensuil (*pacta de contrahendo*) yang dikuasai oleh UU No. 10 Tahun 1998 dan bagian umum KUHPerdata. Penyerahan uangnya sendiri bersifat riil, berarti selain diperlukan kata sepakat juga diperlukan adanya penyerahan barang/ *livering* (bersifat riil).Sifat konsensuil tercermin dalam kalimat yang berbunyi "... berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dan pihak lain ...". Sedangkan sifat obligatoir terlihat dari kalimat yang berbunyi "... yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya ...", pelaksanaan perjanjian kredit bersifat riil pada saat debitur menerima pelaksanaan perjanjian kredit tersebut. Lihat R. Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, (Bandung: Bina Cipta, 1994), hal. 50.

[57] Hal ini dapat dilihat dalam praktek perbankan, dimana bank telah menyiapkan blanko (formulir, model) perjanjian yang isinya telah ditetapkan oleh pihak bank.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Sesuai dengan Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1992, bank wajib menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) dalam memberikan kreditnya dengan memperhatikan beberapa syarat[58] yang harus dipenuhi oleh para calon debitur[59] sebagai pertimbangan dalam mengetahui dan meyakinkan bank mengenai keadaan debitur untuk dapat menerima kredit. [60]

[58] Syarat-syarat yang umum dipakai oleh Bank dalam menganalisis kredit dikenal dengan istilah "Prinsip 5 C, Prinsip 5 P dan Prinsip 3 R", yaitu:

1. Prinsip 5 C
   a. *Character*, adalah reputasi baik dari pribadi calon debitur, yaitu mereka yang selalu menepati janjinya dan berupaya untuk menepati janji. Debitur harus mau dan mampu mengembalikan kredit.
   b. *Capital*, berarti calon debitur harus memiliki modal terlebih dahulu yang dapat diteliti untuk mengetahui tingkat rasio dan solvabilitasnya.[58]
   c. *Capacity*, adalah penilaian terhadap kemampuan calon debitur dalam mengelola usahanya.
   d. *Condition of economic*, perlu juga diperhatikan kondisi ekonomi saat itu.
   e. *Collateral* (jaminan atau agunan), yaitu kemampuan calon debitur memberikan agunan yang baik serta memiliki nilai baik secara hukum dan ekonomi.
2. Prinsip 5 P
   a. *Party*, yaitu penggolongan calon-calon debitur, guna meyakinkan bank akan watak, kemampuan dan modal para pihak.
   b. *Purpose*, adalah tujuan penggunaan kredit oleh debitur tersebut.
   c. *Payment*, adalah mengetahui apakah calon debitur tersebut mempunyai sumber pendapatan untuk mengembalikan kredit beserta bunganya.
   d. *Profitability*, yaitu penilaian terhadap kemampuan calon debitur untuk memperoleh keuntungan dakam usahanya.
   e. *Protection*, merupakan analisis terhadap sarana perlindungan bagi kreditur.
3. Prinsip 3 R
   a. *Returns*, adalah analisis atas kemungkinan pengembalian kredit beserta bunganya.
   b. *Repayment*, merupakan perkiraan terhadap kemampuan calon debitur untuk mengembalikan atau membayar kembali kartu kredit.
   c. *Risk bearing ability*, adalah analisis tentang kemampuan calon debitur untuk menanggung resiko.

Lihat Djuahaendah Hasan, *Op.Cit*., hal. 192-196.

[59] Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 11 UU Perbankan, Debitur adalah orang/ pihak yang berkewajiban untuk memberikan prestasi kepada kreditur, berkewajiban melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu dan membayar sejumlah bunga. *Op.Cit*., hal. 27.

[60] Bandingkan dengan Pasal 8 UU No. 10 Tahun 1998.

1) 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.
2) Bank umum wajib memiliki dan menerapkan pedoman perkreditan dan pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

2.2. Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia

Bank Indonesia sebagai Bank Sentral lahir[61] pada tanggal 1 Juli 1953 didasarkan pada UU Pokok Bank Indonesia yaitu UU No. 11 Tahun 1953. Pada saat itu Bank Indonesia sebagai Bank Sentral menjalankan fungsi ganda, yaitu sebagai bank sirkulasi dan juga sebagai bank komersil. Peran ganda tersebut mengakibatkan perkembangan moneter yang tidak sehat bagi perkembangan perekonomian. Oleh karenanya, melalui UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral ("**UU 13/1968**"), peran Bank Indonesia diubah dan didudukkan secara murni sebagai Bank Sentral.

Dalam perkembangan selanjutnya, keberadaan Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas-tugas serta wewenangnya demi mencapai tujuan yang dicita-citakan harus didukung oleh peraturan-peraturan yang akomodatif dan visioner. Dengan demikian, UU No. 13/1968 dirasakan tidak sesuai lagi dengan perkembangan yang terjadi. Beberapa ketentuan di dalam UU tersebut belum memberikan jaminan yang cukup untuk menyelenggarakan fungsi suatu bank sentral yang independen. Hal ini kemudian menjadi latar belakang lahirnya UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia pada tanggal 17 Mei 1999. Undang-undang ini memberikan status dan kedudukan kepada Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independen dan bebas dari campur tangan pemerintah. Kemudian, pada tanggal 15 Januari 2004, lahirlah Undang-undang No. 3 Tahun 2004 yang berisi perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (selanjutnya disebut "**UU Bank Indonesia**"). Undang-undang ini dikeluarkan untuk menekankan adanya prinsip keseimbangan antara independensi Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan pengawasan dan tanggung jawab atas kinerjanya serta akuntabilitas publik yang transparan (UU Bank Indonesia, menimbang huruf b dan c).

[61] Lahirnya BI merupakan hasil nasionalisasi dari *De Javasche Bank* berdasarkan hasil Konferensi Meja Bundar. Disadur dari buku karya M. Dawam Rahardjo et al, *Indepedensi BI dalam Kemelut Politik*, (Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo, 2001), hal. 3-32 (Bank Sentral dari waktu ke waktu).

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

2.2.1 Bank Indonesia sebagai Bank Sentral

Menurut UU No. 13/1968, Bank Indonesia adalah bank sentral yang berpusat di Jakarta[62] yang merupakan milik atau aset negara, yang modalnya merupakan kekayaan yang dipisahkan, dan bertindak sebagai pemegang kas pemerintah, yang memiliki modal sebesar Rp. 1.000.000.000,00 (seribu juta rupiah)[63] yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, BI juga merupakan lembaga negara yang independen[64] dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang diatur dalam UU Bank Indonesia..

Berdasarkan Penjelasan Umum UU No. 13/1968, BI sebagai bank sentral bertugas membantu Presiden dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter. Oleh karena itu, Bank Indonesia melaksanakan tugasnya berdasarkan garis-garis pokok kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan Direksi BI dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pemerintah.

2.2.2 Tugas Bank Indonesia

Bank Indonesia bertujuan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.[65] Kestabilan Rupiah ini mengandung dua aspek,[66] yaitu kestabilan nilai mata uang terhadap barang dan jasa, serta kestabilan terhadap mata uang asing. Aspek pertama tercermin dari perkembangan laju inflasi, sementara aspek yang kedua tercermin pada perkembangan nilai tukar Rupiah terhadap mata uang asing.

---

[62] Menurut UU Bank Indonesia, Bank Indonesia (BI) adalah bank sentral Repulik Indonesia yang berkedudukan di ibukota negara Indonesia.

[63] BI memiliki modal sebesar Rp. 2.000.000.000.000,00 (dua triliun rupiah) dan harus ditambah sehingga menjadi paling banyak 10% (sepuluh per seratus) dari seluruh kewajiban moneter, dengan dana yang berasal dari Cadangan Umum atau dari hasil revaluasi asset. Katalog "Tentang Bank Indonesia", *Humas Bank Indonesia*, Jakarta, 15 Maret 2004.

[64] Independensi Bank Indonesia yang tercetus di dalam Pasal 4 UU No. 3 Tahun 2004 tersebut sangat berbeda dengan apa yang terdapat di dalam UU No. 13 Tahun 1968.

[65] Pasal 7 ayat 1 UU Bank Indonesia.

[66] *Ibid*.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Bank Indonesia memiliki tugas dan wewenang tertentu, yaitu:[67]

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter,
2. Mengatur dan menjaga sistem pembayaran,
3. Mengatur dan mengawasi bank.

UU No. 13/1968 tentang Bank Sentral, menempatkan Bank Indonesia sebagai pembantu pemerintah dalam melaksanakan kebijakan moneter. Kebijakan moneter Bank Indonesia adalah secara berkelanjutan, konsisten, transparan dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian.[68] Hal ini bermaksud agar kebijakan moneter yang diambil oleh BI secara berkelanjutan, konsisten dan transparan dapat menjadi acuan yang pasti bagi dunia usaha dan masyarakat luas, termasuk mempertimbangkan dampaknya kelak terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan atas UU Bank Indonesia.

Dalam rangka menetapkan kebijakan moneter, BI berwenang untuk:[69]

1. Menetapkan sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah.
2. Melakukan pengendalian moneter dengan menggunakan cara-cara yang termasuk tetapi tidak terbatas pada:
   a) Operasi Pasar Terbuka (OPT) di pasar uang, baik mata uang rupiah maupun valas;
   b) Penetapan tingkat diskonto;
   c) Penetapan cadangan wajib minimum; dan
   d) Pengaturan kredit atau pembiayaan.
3. Memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, paling lama 90 (sembilan puluh) hari kepada bank umum untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek bank yang bersangkutan.

[67] Pasal 8 UU Bank Indonesia.

[68] Pasal 7 ayat 2 UU Bank Indonesia.

[69] Kasmir, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hal. 171. Beberapa poin disesuaikan oleh penulis dengan UU Bank Indonesia.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

4. Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistematik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, BI dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya dibebankan kepada Pemerintah.
5. Melaksanakan kebijakan nilai tukar berdasarkan sistem ilai tukar yang telah ditetapkan.
6. Mengelola cadangan devisa.
7. Menyelenggarakan survei secara berkala atau sewaktu-waku diperlukan yang dapat bersifat makro dan mikro.

Dalam perkembangannya, UU kemudian menetapkan bahwa BI berwenang atas segala sesuatu tentang bank. Berkaitan dengan tugas mengatur dan mengawasi perbankan,[70] Bank Indonesia berwenang menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kegiatan usaha tertentu dari bank, melakukan pengawasan atas bank, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan menjunjung tinggi prinsip kehati-hatian. Di dalam Pasal 34 UU Bank Indonesia diketahui pula bahwa tugas mengawasi bank oleh Bank Indonesia bersifat sementara, karena selanjutnya pengawasan bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang. Lembaga ini akan dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 31 Desember 2010 (Penjelasan atas Pasal 34 ayat (2) UU Bank Indonesia).

Selain tugasnya di bidang moneter dan pengawasan, tugas Bank Indonesia yang tidak kalah pentingnya adalah menyelenggarakan sistem pembayaran. Hal ini dilakukan antara lain dengan jalan memperluas, memperlancar dan mengatur lalu lintas pembayaran giral dan menyelenggarakan kliring antar bank. Bank Indonesia juga terus berupaya meningkatkan efisiensi sistem pembayaran nasional dan memperkuat sistem pengawasan dengan mewujudkan perlindungan konsumen sistem pembayaran Indonesia.[71] Tugas ini pula yang menetapkan BI untuk

[70] Humas Bank Indonesia, *Loc.Cit*

[71] *Ibid*.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

mengatur sistem kliring antar bank, baik dalam mata uang rupiah maupun dalam mata uang asing.[72]

2.2.3 Fungsi Bank Indonesia

Fungsi dan wewenang BI dalam sektor perbankan sebagaimana Penjelasan Umum III(b) UU No. 13/1968 adalah:

1. Sebagai *banker's bank*, dalam hal ini Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada banl-bank (sebagai bank pelaksana) untuk tujuan peningkatan produksi, dll sesuai dengan program pemerintah.
2. Sebagai *Lender of last resort*, bank sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas yang dihadapi perbankan dalam keadaan darurat, yaitu untuk membantu mengatasi *mismatch* yang disebabkan oleh resiko kredit atau resiko pembiayaan. Artinya,[73] BI berperan sebagai kreditur akhir dengan memberikan kredit kepada perbankan karena sumber pembiayaan lain telah tertutup. Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas jangka pendek yang disebabkan oleh terjadinya mismatch dalam pengelolaan dana dengan tetap memperhatikan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di dalam UU Bank Indonesia.[74]

2.2.4 Hubungan antara Bank Indonesia dan Pemerintah

Berdasarkan UU Bank Indonesia, kedudukan BI adalah sebagai lembaga independen. yang bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini (Pasal 4). Di dalam Penjelasannya dikatakan bahwa yang dimaksud bebas dari "campur tangan" disini artinya adalah bebas dari "segala bentuk intimidasi, ancaman, pemaksaan dan bujuk rayu dari pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi kebijakan dan pelaksanaan tugas BI".

---

[72] Kasmir, *Op.Cit*., hl. 172.

[73] *Ibid*., hal. 119.

[74] Humas Bank Indonesia, *Loc.Cit*.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Sebelumnya, di dalam UU No. 13/1968, Bank Indonesia sangat dipengaruhi oleh pemerintah. Di dalam Pasal 8-Pasal 13 UU No. 13/1968, hubungan BI dan Pemerintah adalah hubungan subordinat. Pada saat itu, BI hanya bertindak sebagai pelaksana kebijakan, sementara penentu kebijakan adalah Pemerintah. Hal ini terlihat dari adanya Dewan Moneter yang berfungsi untuk menetapkan dan mengambil kebijakan di bidang moneter. Dewan ini diketuai oleh Menteri Keuangan dan duduk sebagai anggota adalah Gubernur Bank Indonesia dan menteri-menteri yang membidangi keuangan dan perekonomian. Artinya, kedudukan Bank Indonesia (dalam hal ini digambatkan dengan kedudukan Gubernur BI) berada di bawah Pemerintah (Menteri Keuangan). Adanya campur tangan[75] ini dirasakan dapat membuka peluang adanya campur tangan dari pihak luar yang dapat menyebabkan kebijakan yang diambil menjadi kurang bahkan menjadi tidak efektif.

Kini setelah diundangkannya UU Perbankan ditetapkan bahwa segala sesuatu tentang bank sepenuhnya merupakan wewenang dan tanggung jawab BI. Gubernur Bank Indonesia kini bukanlah anggota kabinet. Hal ini dilakukan demi meningkatkan objektivitas dan menjamin kemandirian. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa kedudukan BI dan pemerintah setelah undang-undang tersebut adalah sejajar. [76]

---

[75] Di dalam Pasal 22 dan 23, Bank Indonesia diawasi langsung oleh Pemerintah, yaitu oleh Komisaris Pemerintah selaku pengawas bank sentral sebagai perusahaan. Anggota Komisaris Pemerintah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Komisaris Pemerintah juga berhak menghadiri Rapat Direksi bank sentral, untuk mengawasi dan mencegah diambilnya keputusan atau tindakan yang tidak tepat atau tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Selain itu, Komisaris Pemerintah juga berhak melakukan pemeriksaan dengan meminta keterangan dan semua buku serta surat-surat Bank Indonesia. Theo F. Toemion (Direktur Speed Curency), *Bank Sentral yang Independen*, Kompas, 25 Mei 1998.

[76] Perubahan mendasar yang terjadi terhadap UU No. 7 Tahun 1992 menjadi UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan adalah adanya penyerahan wewenang Menteri Keuangan di bidang pengaturan dan pengawasan bank kepada Bank Indonesia. Selain itu, sesuai dengan independensi yang dimilikinya, maka Bank Indonesia tidak lagi memberikan laporan pertanggung jawaban kepada Presiden, melainkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (pasal 24-35 UU BI). Pemerintah wajib mengundang dan/atau meminta pendapat BI dalam sidang kabinet yang membahas masalah ekonomi, keuangan dan perbankan yang berkaitan dengan tugas dan wewenang BI. Bank Indonesia juga wajib memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah dalam kaitannya dengan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara serta kebijakan lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenang RI.Humas Bank Indonesia, *Loc.Cit*.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Hubungan pemerintah dan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 52 - Pasal 56 UU Bank Indonesia, yaitu Bank Indonesia adalah pemegang kas Pemerintah. Selain itu, Bank Indonesia juga dapat bertindak untuk dan atas nama Pemerintah dalam menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan, serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah.

2.2.5 Hubungan antara Bank Indonesia dan Perbankan Nasional

Membahas mengenai Bank Indonesia berarti kita berbicara mengenai otoritas moneter di Indonesia. BI memegang peranan yang sangat penting dan strategis dalambidang perbankan khususnya dan perekonomian pada umumnya.

Di dalam UU Perbankan, perbankan berfungsi sebagai *agent of development,*[77] yaitu sebagai lembaga yang bertujuan guna mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan taraf hidup orang banyak. Fungsi ini merupakan penjabaran dari Pasal 4 UU Perbankan.

Seperti yang telah dikemukakan di atas, salah satu tugas Bank Indonesia adalah mengatur dan mengawasi bank. Oleh karenanya, BI menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek lainnya yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank yang dimuat dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia. Materi yang termuat di dalamnya pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan perbankan yang mengarahkan terlaksananya prinsip kehati-hatian dengan tujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggara jasa perbankan dalam menjalankan kegiatan usahanya, sehingga tercapai sistem perbankan yang sehat.[78]

Bank adalah pilar penyangga perekonomian. Melalui bank, dana masyarakat dihimpun dan disalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit ataupun yang lainnya (Pasal 2 ayat (2) jo. Pasal 3 UU Perbankan). Hal inilah yang memungkinkan bank menjalankan fungsi intermediasinya dalam lalu lintas perekonomian nasional.

---

[77] Muhamad Djumhana, *Op.Cit*., hal. 86.

[78] *Ibid*., hal. 105.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Bank Indonesia secara tidak langsung dapat dikatakan sebagai pengontrol serta penggerak perbankan di Indonesia. Melalui BI dapat lahir peraturan-peraturan yang akomodatif dan visioner bagi perkembangan kegiatan perbankan, sehingga akhirnya diharapkan dapat memenuhi dan mencapai fungsi dan tujuan perbankan. Apabila perbankan dalam posisi likuiditas yang baik dan didukung oleh situasi negara yang kondusif, maka dengan sendirinya kondisi perekonomian akan membaik sehingga taraf hidup masyarakat dapat meningkat.

2.3. Peranan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai Pengawas Bank Indonesia

2.3.1 Fungsi dan Kedudukan BPK

Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut "**BPK**") adalah Lembaga Tinggi Negara yang dalam pelaksanaan tugasnya lepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas Pemerintah (Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan). Pembentukannya didasari oleh Pasal 5, 20 dan Pasal 23 Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945). Di dalam Perubahan (Amandemen) Ketiga UUD 1945 mengenai BPK diatur di dalam Bab VIIIA yaitu Pasal 23E, 23F dan 23G. Ketentuan lebih lanjut mengenai BPK ini kemudian diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan ("**UU BPK**").

Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 23 menyebutkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diadakan untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, yang dikuasai oleh Pemerintah (Pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara). Hal ini menunjukkan keberadaan BPK sebagai "pengawas[79]" Pemerintah dalam menggunakan uang negara (uang rakyat). Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut "**UU Keuangan Negara**"), keuangan negara meliputi:

[79] Terdapat dua jenis pengawasan, yaitu pengawasan sosial dan pengawasan fungsional. Pengawasan sosial dilakukan oleh masyarakat, sedangkan pengawasan fungsional dilakukan oleh aparat pengawasan.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

a. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
c. Penerimaan Negara;
d. Pengeluaran Negara;
e. Penerimaan Daerah;
f. Pengeluaran Daerah;
g. Kekayaan negara/ kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan
i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam hal ini, dana BLBI berasal dari keuangan negara cq. Bank Indonesia, yang mana Bank Indonesia telah ditetapkan dalam Pasal 34 ayat (1) UU No. 13/1968 sebagai ”Pemegang Kas Pemerintah”.[80] Oleh karenanya, BPK mempunyai hak untuk memeriksa seluruh kekayaan negara dan hasilnya dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 2 UU BPK).

Di dalam Penjelasan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut ”**UU Perbendaharaan Negara**”) dijelaskan bahwa fungsi pengawasan keuangan oleh Menteri Keuangan selaku Bendaharawan Negara hanya terbatas pada aspek *rechmatigheid* dan *wetmatigheid*[81] dan hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan oleh kementrian teknis atau *post-audit* yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional. Pembagian tugas ini juga

[80] Soehandjono, *Bank Indonesia dalam Kasus BLBI*, (Jakarta: Soehandjono & Associates, 2003), hal. 19.

[81] S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 2000), hal. 532 dan 802. *Rechtma'tig* berarti adil; berhak. *Wetma'tig* berarti berdasarkan/ menurut undang-undang; menurut atau berdasarkan hukum.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

dijelaskan dalam Penjelasan UU Keuangan Negara, yang mengatakan bahwa kekuasaan keuangan Negara berada di tangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan dan dalam penyelenggaraannya, kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan[82] (selaku pengelola fiskal dan kepemilikan negara yang dipisahkan) serta dikuasakan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran/ pengguna barang kementrian negara/ lembaga yang dipimpinnya.

Dari uraian Penjelasan UU Perbendaharaan Negara dan UU Keuangan Negara tersebut di atas, dapat diketahui bahwa pelaksanaan pengawasan fungsional dilakukan oleh BPK melalui laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan negara yang disampaikan melalui Laporan Keuangan (*post-audit*). Sementara dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan diawasi oleh Menteri Keuangan selaku Bendaharawan Negara dan Menteri/Pimpinan lembaga yang terkait.

2.3.2 Tugas dan Tanggung Jawab BPK

Tugas, wewenang dan kewajiban BPK diatur di dalam Pasal 2-Pasal 4 UU BPK, dimana Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia bertugas untuk memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara dan memeriksa semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pemeriksaan tersebut dilaksanakan berdasarkan ketentuan undang-undang.

Hasil pemeriksaan tersebut kemudian diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 2 huruf d). Apabila hasilnya mengandung sangkaan tindak pidana atau perbuatan yang merugikan keuangan negara, maka hal tersebut diberitahukan kepada pemerintah (Pasal 3). BPK juga berhak meminta keterangan pihak-pihak, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, demi melaksanakan tugasnya (Pasal 4). Dalam hal ini pihak-pihak tersebut wajib memberikan keterangan yang diminta oleh BPK.

[82] Pada hakekatnya, Menteri Keuangan adalah sebagai Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah, sedangkan setiap menteri/ pimpinan Lembaga adalah sebagai chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Dalam perkembangannya kini, tugas BPK juga bersinggungan dengan UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, serta UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara ("**UU No. 15/2004**") yang ditetapkan sebagai landasan operasional pelaksanaan tugas BPK.

UU No. 15/2004 adalah undang-undang yang berkaitan langsung dalam mewujudkan fungsi BPK secara efektif dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan Negara. Dalam Pasal 1 angka 1 UU ini dikatakan bahwa:

> Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Berdasarkan Pasal 4 UU No. 15/2004 dan Penjelasan UU No. 15/2004 huruf B mengenai Lingkup Pemeriksaan BPK, diketahui bahwa BPK memiliki kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yaitu:

1. Pemeriksaan Keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.
2. Pemeriksaan Kinerja, yaitu pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern Pemerintah. Hal ini mengingat Pasal 23E UUD 1945 yang mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasikan hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Bagi pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/ daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasarannya secara efektif.
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Laporan hasil pemeriksaan BPK mengenai pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini, yaitu pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.[83] Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan pemeriksa, yaitu:

1. Opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*)
2. Opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*)
3. Opini tidak wajar (*adversed opinio*n)
4. Pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*)

Di dalam Penjelasan UU No. 15/2004 huruf D, pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan. Rekomendasi adalah saran dari pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaannya, yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan (Pasal 1 angka 12 UU No. 15/2004).

Laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hasil pemeriksaan juga disampaikan kepada pemerintah untuk kemudian dilakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan. Untuk keperluan transparansi dan peningkatan partisipasi publik, laporan hasil pemeriksaan BPK yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum, yaitu melalui publikasi.

2.3.3 Hubungan antara BPK dan Bank Indonesia

Sebelum membahas mengenai hubungan antara Bank Indonesia dengan BPK, ada baiknya kita mengingat bahwa BPK diadakan untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara sesuai dengan Pasal 23 UUD 1945. Keuangan negara ini mencakup APBN, APBD dan anggaran perusahaan milik negara baik yang didirikan berdasarkan undang-undang, maupun perusahaan milik Pemerintah Daerah (Pasal 5 UU BPK).

[83] Pasal 1 angka 11 UU No.15/2004

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Selain pengertian keuangan negara menurut UU BPK, pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara sampai dengan tahun 1983 dan dilanjutkan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melakukan pemeriksaan terhadap keuangan negara yang meliputi:[84]

a. Keuangan yang dikelola pemerintah pusat berdasar APBN;
b. Keuangan yang dikelola pemerintah daerah berdasar APBD;
c. Keuangan pemerintah pusat dan daerah yang pengelolaannya dipisahkan di dalam Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah;
d. Badan-badan lain yang pendanaannya dfasilitasi negara (menggunakan kewenanangan pemerintah) dengan tujuan penggunaannya disetujui pemerintah.

Pada tahun 2003, telah dilahirkan undang-undang mengenai Keuangan Negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003[85] yang di dalamnya mengatur pelaksanaan dan pengelolaan keuangan negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara, diketahui bahwa semua hal yang merupakan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta uang atapun barang yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban itu adalah merupakan keuangan negara. Kemudian secara lebih jelas dan terperinci, dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara dikemukakan pula berbagai hal yang dapat dikategorikan sebagai Keuangan Negara, yang meliputi:

a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;

---

[84] Soehandjono & Associates, *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dan BLBI Suatu Tinjauan dan Penilaian Aspek Ekonom, Keuangan dan Hukum,* (Jakarta: Bank Indonesia, 2002), hal. 12.

[85] Sebelum diberlakukannya UU No. 17 Tahun 2003, dalam pengelolaan keuangan negara masih digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet (ICW) Stbl. 1925 No. 448* selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 No. 6, 1955 No. 49, dan terakhir UU No. 9 Tahun 1968, yang pertama kali ditetapkan pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. 1936 No. 445* dan *Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 No. 381*. Hal tersebut dijelaskan di dalam Penjelasan Umum mengenai Dasar Pemikiran Undang-undang Keuangan Negara.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

c. Penerimaan negara;
d. Pengeluaran negara;
e. Penerimaan daerah;
f. Pengeluaran daerah;
g. Kekayaan negara/ kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan.
h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Kedudukan dana BLBI sebagai keuangan negara juga berarti bahwa pengelolaan dan pertanggungjawaban dana tersebut adalah termasuk ke dalam Perbendaharaan Negara, sebagaimana diatur dalam UU Perbendaharaan Negara. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah merupakan Perbendaharaan Negara (Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara).

Hubungan antara BPK dengan Bank Indonesia dapat dilihat dalam UU Bank Sentral yang mengatur mengenai akuntabilitas dan anggaran (Pasal 58–Pasal 64 UU Bank Indonesia). Selain itu, di dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU Bank Indonesia dikatakan bahwa:

> Modal BI berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yang merupakan penjumlahan dari modal, cadangan umum, cadangan tujuan dan bagian dari laba yang belum dibagi menurut UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral sebelum undang-undang ini diberlakukan.

Artinya, modal BI adalah berasal dari keuangan negara yaitu termasuk dalam kategori keuangan negara yang berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan dimiliki negara dan/atau badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara (Penjelasan UU Keuangan Negara mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara).

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Mengenai hubungannya dengan Bank Indonesia, ditegaskan kembali bahwa rekening kas negara sebagai tempat penyimpanan uang negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara, ada di Bank Sentral (Pasal 1 angka 3 UU Perbendaharaan Negara). Selain itu, sesuai dengan Pasal 34 ayat (1) UU No. 13/1968, dikatakan bahwa Bank Indonesia (sebagai Bank Sentral) adalah pemegang kas Pemerintah, sehingga dapat dikatakan bahwa keuangan negara, termasuk dana BLBI berada di dalam kas pemerintah yaitu pada Bank Indonesia. Kedudukan BI sebagai pemegang kas pemerintah juga ditegaskan di dalam Pasal 52 UU Bank Indonesia.

Di dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 13/1968, dijelaskan bahwa Bank Indonesia dalam menjalankan usahanya terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Walaupun terlepas dari APBN, namun Bank Indonesia tidak terlepas dari kewajiban menyampaikan laporan tentang evaluasi pelaksanaan kebijakan moneter kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah juga kepada masyarakat (Pasal 58 UU Bank Indonesia). BPK juga dapat melakukan pemeriksaan khusus terhadap BI atas permintaan DPR apabila diperlukan, sebagaimana terdapat di dalam Pasal 59 UU Bank Indonesia. Selain itu, karena BI memiliki wewenang untuk memberikan fasilitas pembiayaan darurat kepada bank yang bermasalah dimana pendanaannya dibebankan kepada pemerintah (Pasal 11 UU BI), maka hal ini menyebabkan adanya wewenang BPK untuk dapat melakukan pemeriksaan mengenai penggunaan dana yang menyangkut keuangan negara tersebut.

Berdasarkan Pasal 61 UU Bank Indonesia, Bank Indonesia wajib menyelesaikan laporan keuangan tahunan Bank Indonesia untuk kemudian disampaikan kepada BPK untuk dimulai pemeriksaan. Hasil pemeriksaan tersebut kemudian disampaikan oleh BPK kepada DPR. Selain itu, BI wajib mengumumkan laporan tahunan Bank Indonesia kepada publik melalui media massa.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

BAB III
TINJAUAN MENGENAI KEBIJAKAN BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI)

3.1. Tinjauan Umum Bantuan Likuditas Bank Indonesia (BLBI)

1. Pengertian BLBI

Bantuan Likuditas Bank Indonesia (BLBI) adalah fasilitas yang diberikan oleh Bank Indonesia (BI) untuk menjaga kestabilan Sistem Pembayaran dan Sektor Perbankan agar tidak terganggu oleh adanya ketidakseimbangan (*mismatch*) likuiditas antara penerimaan dan penarikan dan pada bank-bank.[86] Karena terdapat berbagai fasilitas likuiditas, dalam arti yang paling luas, BLBI adalah semua fasilitas BI yang diberikan kepada bank-bank di luar Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI).[87] KLBI sendiri adalah kredit BI untuk membantu kegiatan atau sektor yang diprioritaskan oleh pemerintah atau kredit untuk program-program pemerintah dan suku bunganya lebih rendah dari suku bunga pasar,[88] seperti pengadaan pangan melalui Bulog, Kredit untuk Koperasi Unit Desa (KKUD), Kredit untuk Usaha Tani (KUT) dan Kredit untuk Koperasi Primer bagi Anggotanya (KKPA).

Perbedaan BLBI dan KLBI terletak pada dua hal yang essensial,[89] yaitu mengenai asal datangnya inisiatif pemberian bantuan dan suku bunganya. Untuk BLBI, inisiatif untuk diberikannya bantuan datang dari bank yang membutuhkannya, yaitu dengan cara mengajukan permintaan bantuan kepada BI – sebagai *lender of last*

---

[86] Terdapat beberapa aspek kontroversi mengenai penyediaan BLBI yang dimaksudkan untuk menanggulangi *mismatches* likuiditas bank-bank saat krisis merebak. Kebijakan ini dikaitkan dengan kasus-kasus korupsi beberapa pejabat dan pemilik bank. Hingga kini, persepsi masyarakat lebih mengedepankan bahwa BLBI adalah suatu kekeliruan karena membebani pembayar pajak. Masih sedikit yang berpandangan bahwa kebijakan tersebut telah membantu dalam menahan kolapsnya system perbankan Indonesia. J. Soedradjad Djiwandono, *Indonesia Financial Crisis After Ten Years: Some notes on lessons learned and prospects*, paper originally presented at conference The Tenth Anniversary of The Asia Financial Crisis organized by the Woodrow Wilson Centre, (Washingthon DC, 16 Mei 2007), hal. 9. Lihat juga Soehandjono & Associates, Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia, Op.cit, hal. 9.

[87] J. Soedradjad Djiwandono, *Bergulat dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 170.

[88] *Ibid*, hal. 180.

[89] *Ibid*.

resort – karena menghadapi masalah ketidakseimbangan likuiditas (*mismatch*). KLBI sendiri diberikan atas inisiatif BI, dalam rangka membantu pelaksanaan program pemerintah (sebagai *agent of development*[90]), memberi kredit kepada bank pelaksana agar menyalurkan kredit tersebut pada sektor atau kegiatan atau kelompok yang diprioritaskan dalam program pemerintah. Mengenai suku bunga, karena BLBI mengandung unsur penalti untuk mengurangi *moral hazard*, maka suku bunga BLBI ini ditetapkan lebih tinggi daripada suku bunga di pasar, sedangkan untuk KLBI, karena sifatnya memberi dorongan melalui subsidi, maka suku bunganya diberikan lebih rendah dari suku bunga di pasar.

Perlu diingat, pengertian *mismatch* atau ketidakseimbangan likuiditas adalah keadaan yang timbul akibat adanya kesenjangan likuditas karena tagihan (*liabilities*) terhadap bank lebih besar dari hak untuk dibayar (*assets*).[91] Hal ini terjadi dalam pelaksanaan tugas perbankan dalam melayani sektor riil, menyelesaikan pembayaran dari transaksi yang terjadi antar para nasabah bank. Hak menerima bayaran dan kewajiban membayar harian terjadi karena transaksi melalui dokumen (*non-cash payment*) dengan perantaraan perbankan setiap hari kerja dicek melalui proses kliring.

Di Indonesia, proses kliring[92] dilakukan oleh Bank Indonesia dan bank-bank yang ditunjuk Bank Indonesia. Setiap hari bank-bank menyerahkan bukti pembayaran dan tagihan uang melalui kliring. Bila hak tagih suatu bank lebih kecil daripada kewajiban, maka bank tersebut mengalami kalah kliring. Hal ini adalah hal yang biasa terjadi, sebab posisi netto dari hak dan kewajiban harian tidak selalu sama. Kalah kliring baru merupakan suatu masalah apabila suatu bank mengalaminya secara terus menerus.[93] Dalam keadaan normal, untuk menutup kekurangannya, bank yang kalah

---

[90] Sebagai agen pembangunan, perbankan membangun kekuatan melalui sektor moneter, yaitu dengan mengusahakan sektor ini untuk tetap stabil dan berjalan dengan baik. Hal ini dilakukan mengingat adanya korelasi yang kuat dan tak terpisahkan antara sektor moneter dan sektor rill dalam pelaksanaan pembangunan. Apabila sektor moneter bekerja dengan baik, niscaya sektor riil akan dapat maju dan berkembang. Bank sangat diperlukan keberadaannya guna kelancaran kegiatan perekonomian sektor riil. Dengan kata lain, bank merupakan perantara sektor riil dan moneter. Hal inilah yang dapat memungkinkan masyarakat melakukan investasi, distribusi, dan konsumsi. Kelancaran ketiga usaha itu merupakan pintu pembangunan ekonomi masyarakat. Y. Sri Susilo, et.al, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, (Jakarta: Salemba Empat, 2000), hal.6.

[91] *Ibid*, hal. 174.

[92] Kliring adalah pertukaran warkat atau data keuangan elektronik antar bank atas nama bank maupun nasabah yang perhitungannya diselesaikan pada waktu tertentu. *Ibid*.

[93] *Ibid*, hal. 175.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

kliring dapat menggunakan dananya sendiri, baik yang disimpan di kasnya maupun yang disimpan di dalam giro pada BI atau meminjam dana dari bank lain dalam Pasar Uang Antar Bank (PUAB) dengan suku bunga yang berlaku.[94] Bila melalui kedua cara di atas dana yang dibutuhkan tidak diperoleh, barulah bank tersebut mengajukan permintaan untuk menggunakan fasilitas BI, dengan suku bunga yang lebih besar daripada pasar. Lazimnya, tindakan meminta fasilits BI ini tidak suka dilakukan oleh bank, sebab ini menandakan bahwa bank tersebut tidak dipercaya meminjam dana jangka pendek dari sesama bank.

Istilah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia atau BLBI baru dikenal sejak permulaan tahun 1998. Pada saat itu Indonesia tengah mengalami krisis moneter hebat yang menggoyahkan dunia perbankan dan ekonomi kita. Istilah ini muncul semenjak Indonesia menjalankan program pemulihan ekonomi dengan dukungan IMF (*International Monetary Fund*) yang menyebutkan berbagai fasilitas bantuan tersebut dengan istilah *Bank Indonesia Liquidity Supports*.[95]

2. Bentuk dan Jenis Bantuan Likuditas Bank Indonesia (BLBI)

Secara keseluruhan perlu diketahui mengenai bermacam bentuk fasilitas Likuiditas Bank Indonesia yang dapat diberikan kepada perbankan yang meliputi 15 (lima belas) jenis[96] dan dapat dikelompokkan menjadi 5 (lima) jenis, yaitu:[97]

a. fasilitas dalam rangka mempertahankan kestabilan Sistem Pembayaran Nasional terhadap gangguan dan timbulnya kesenjangan (*mismatch*) antara permintaan dan penarikan dana perbankan. Fasilitas ini terdiri dari fasilitas diskonto I (fasdis I) yang berjangka pendek dan fasdis II yang berjangka panjang.

---

[94] Disebut suku bunga JIBOR (*Jakarta Inter-Bank Offer Rate*) yang berlaku untuk bank-bank bonafide (21 bank sampai terjadinya krisis). Untuk bank-bank di luar itu, suku bunga ditetapkan lebih tinggi lagi (JIBOR plus). Menurut Kamus Istilah Perbankan karya Riduan Tobink & Nikholaus-Fanuel, dikenal juga istilah LIBOR (*London Inter-Bank Offer Rate*), yaitu suku bunga antar bank yang berlaku di London, bunga pinjaman Eurodollar antar bank di London – LIBOR digunakan untuk menentukan suku bunga rata-rata pinjaman anatar bank di London yang ditetapkan berdasarkan suku bunga yang ditawarkan 16 bank anggota British Banker Association.

[95] J. Soedradjad Djiwandono, *Loc. Cit*.

[96] Lampiran 1, Jenis-jenis Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)

[97] Soehandjono & Associates, *Loc. Cit*.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

b. Fasilitas dalam rangka Operasi Pasar Terbuka (OPT) sesuai dengan program moneter, yakni dalam bentuk pembelian atas Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) atau surat utang dari bank-bank.
c. Fasilitas dalam rangka penyehatan perbankan (*rescue*) dalam bentuk Kredit Likuiditas Darurat (KLD) dan Kredit Subordinasi (SOL).
d. Fasilitas untuk menjaga kestabilan Sistem Perbankan dan Pembayaran guna menanggulangi dampak penarikan dana pada bank secara besar-besaran, dimana BI berfungsi sebagai *lender of last resort*. Fasilitas ini berupa pemberian izin penarikan dana giro cadangan wajib atau Giro Wajib Minimum (GWM), saldo negatif, atau saldo debet atau mendraft rekening bank di BI.
e. Fasilitas untuk mempertahankan kepercayaan masyarakat kepada perbankan dalam bentuk dana talangan untuk membayar kembali dana nasabah yang banknya dicabut izin usahanya atau Bank Dalam Likuidasi (BDL), untuk melaksanakan sistem penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*) dan pembayaran kewajiban luar negeri bank nasional (*trade finance dan interbank debt exchange offer*).

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang tercatat dalam pembukuan BI posisi tanggal 29 Januari 1999 adalah sebesar Rp. 144.536.094.294.053 ,00 yang terbagi dalam beberapa bentuk, yaitu:[98]

a. Saldo Giro Negatif

Saldo giro negatif sebagian besar terjadi karena kekalahan bank dalam perhitungan kliring.[99] Bank kalah kliring bila jumlah nominal warkat kewajiban yang dikliringkan lebih besar dari jumlah warkat tagihannya. Bila kalah kliring tersebut dalam jumlah yang jauh lebih besar dari dananya yang tersedia (saldo kredit) pada rekening gironya di BI, maka rekening giro bank tersebut menjadi bersaldo negatif (*overdraft*). Bila hal ini terjadi, maka bank tersebut harus dapat menutup kekurangannya sebelum kliring berikutnya dimulai.

Pada prinsipnya, rekening giro pada BI dilarang bersaldo negatif. Bank yang tidak dapat menutup saldo negatifnya dapat diberhentikan sementara sebagai peserta kliring (dikenai skorsing). Hal ini sesuai dengan SE BI No.14/8/UPPB

[98] Bank Indonesia, Pengikatan Hutang dan Jaminan BLBI, *Op. Cit*, hal. 25.

[99] J. Soedradjad Djiwandono, *Op. Cit*, hal. 174.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

tanggal 10 September 1981 yang merupakan penjabaran dari Keputusan Direksi BI No.14/35/Kep/DIR/UPPB tanggal 10 September 1981, bahwa kewenangan untuk menetapkan sanksi stop kliring berada pada penyelenggara kliring, yaitu BI dan bank yang ditunjuk oleh BI.

Memasuki masa krisis pada bulan Agustus 1997, banyak bank yang mengalami saldo negatif di dalam rekening gironya di BI. Kemudian, sesuai dengan Keputusan Rapat Direksi BI pada tanggal 15 Agustus 1997, BI memberikan dispensasi tanpa menyebutkan batas jumlah dan batas waktu yang tegas.[100] Dalam keadaan normal, bank-bank dapat menutup saldo negatifnya melalui sumber dana PUAB. Namun, kondisi PUAB saat itu sangatlah buruk sehingga banyak bank tidak dapat menutup saldo negatifnya. Pertimbangan BI pada saat itu adalah apabila bank-bank bersaldo negatif tersebut diskors kliring maka dikhawatirkan akan banyak bank yang ditutup. Hal ini akan berdampak menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan sehingga dapat menggangu stabilitas sistem perbankan dan sistem pembayaran. Bank-bank tersebut akhirnya tetap mengikuti kliring dan sejak bulan April 1998 fasilitas tersebut telah dibatasi. Selanjutnya, untuk mengamankan kepentingan BI, saldo negatif[101] tersebut didudukkan menjadi suatu produk hukum dengan cara mengikatnya secara notariil. Fasilitas ini hanya diberikan dalam jangka waktu pendek dan harus dijamin dengan surat berharga yang berkualitas.

b. Fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus (FSBPUK)

FSBPUK merupakan pengalihan (konversi) dari saldo giro negatif dan/atau saldo Fasilitas Diskonto I dan/atau saldo Fasilitas Diskonto II. Fasilitas ini hanya diberikan sekali saja. Pemberian FSBPUK dilaksanakan berdasarkan Surat Direksi BI kepada Bank Penerima No. 30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997, yang telah mendapat persetujuan Presiden RI melalui Surat Menteri Sekretaris Negara No. R-183/M.Sesneg/12/1997 tanggal 27 Desember 1997 untuk 28 bank.

---

[100] Keputusan Rapat Direksi BI pada tanggal 15 Agustus 1997 yang dijadikan acuan Direksi dan Pengawas Bank dalam memberikan BLBI. Sebagaimana dikutip oleh Soehandjono & Associates, *Op. Cit*., hal. 19.

[101] Posisi saldo debet per tanggal 29 Januari 1999 adalah sebesar Rp. 12.002.169.580.997,60 pada 10 bank dengan status Bank Beku Operasi (BBO) dan 14 bank lainnya yang berada di bawah pengawasan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Bank Indonesia, Pengikatan Hutang dan Jaminan BLBI, *Op. Cit*, hal. 25.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Persyaratan-persyaratan Fasilitas SBPU Khusus dimuat dalam Surat Direksi BI No. 30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997, perihal Permohonan Pemberian Fasilitas SBPU Khusus, yaitu antara lain:

1. Menandatangani perjanjian kredit perubahan akta jual beli promes nasabah yang dibuat secara notariil.
2. Jangka waktu maksimum 18 bulan.
3. Besarnya diskonto 27% per tahun dibebankan di muka.
4. Jaminan tambahan yang diserahkan berupa aktiva tetap milik bank atau penjaminan lainnya yang dimiliki pemegang saham serta personal atau *corporate guarantee*.
5. Pengikatan jaminan diberikan secara notariil. Pengikatan SBPU Khusus dilakukan secara notariil melalui akta jual beli promes nasabah dengan penyerahan jaminan. Jaminan pokoknya berupa promes nasabah dan jaminan tambahannya berupa tanah, bangunan, surat berharga, personal guarantee dan corporate guarantee (CG).

Fasilitas ini memiliki nilai nominal sebesar Rp. 36.507.014.189.300,00 yang terdiri dari nilai tunai FSBPUK sebesar Rp. 29.479.125.314.255,70 dan diskonto sebesar Rp. 7.027.887.357.044,32. Nilai tunai FSBPUK tersebut merupakan konversi dari:

1. Saldo Giro Negatif

   Saldo Giro Negatif posisi tanggal 31 Desember 1997 untuk 25 bank sebesar Rp. 20.919.669.781.322,40.
2. Fasilitas Diskonto I
   a. Fasilitas Diskonto I (FD I)

      FD I ini merupakan alat pengendali moneter oleh bank sentral. Penyediannya untuk Bank atau Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) dalam rangka memperlancar dananya sehari-hari. Fasilitas ini tidak berlaku lagi sejak 6 Maret 1998.

   b. Fasilitas Diskonto I Repo (FD I Repo)

      Fasdis I Repo adalah fasilitas yang diberikan untuk membantu bank sehat yang memiliki Sertifikat Bank Indonesia (SBI) tapi mengalami masalah likuiditas akibat krisis moneter sehingga melanggar ketentuan Giro Wajib Minimum (GWM). FD I Repo merupakan fasilitas yang disediakan dalam rangka memperlancar pengaturan likuiditas sehari-

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

hari dan salah satu alat pengendali moneter. Fasilitas tersebut dilakukan dengan cara penjualan surat berharga secara repo (*repurchase agreement*) atau penjaminan surat berharga (*secured discount window*). Surat berharga yang dapat dipergunakan adalah:

i. Sertifikat Bank Indonesia (SBI)[102], dan atau
ii. Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) dalam hal ini promes atau wesel yang diendors oleh bank lain,

Posisi FD I Repo per tanggal 31 Desember 1997 yng dikonversi menjadi FSBPUK adalah sebesar Rp. 1.659.244.168,96 untuk empat bank

c. Fasilitas Diskonto I Penjaminan Surat Berharga

Penyediaan fasilitas BLBI berpedoaman pada Surat Edaran No.215/UKU tanggal 27 Oktober 1988 dimana telah dicabut berdasarkan SE No. 30/18/UPPB tanggal 6 Maret 1998. Tidak ada fasilitas diskonto I penjaminan surat berharga yang dikonversi menjadi FSBPUK.

3. Fasilitas Diskonto II

Fasdis II yang dikonversi menjadi FSBPUK adalah FD II posisi tanggal 31 Desember 1997 untuk 15 bank sebesar Rp. 6.900.212.620.764,38. FD II ini disediakan bagi bank untuk menanggulangi kesulitan likuiditas karena adanya ketidaksesuaian antara dana masuk, yang lebih kecil, dibandingkan dengan arus dana keluar (mismatch). Fasilitas ini diberikan setelah terlebih dahulu dilakukan penilaian besarnya mismatch yang terjadi. Pada masa krisis, khusus untuk besarnya FD II yang dapat diberikan bank direvisi melalui hasil Rapat Direksi Bank Indonesia tanggal 19 September 1997. Fasilitas ini tidak berlaku lagi sejak 6 Maret 1998.

c. New Fasilitas Diskonto (Fasdis)

Fasdis disediakan bagi bank untuk menutup kekurangan Giro Wajib Minimum (GWM) dan/atau menutup dan/atau mengantisipasi dan mencegah terjadinya saldo giro negatif. Fasdis diberlakukan sejak tanggal 6 Maret 1998 untuk menutup

[102] Pengertian SBI berdasarkan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) No. 21/30/UPG, tanggal 27 Oktober 1988 angka 12 adalah surat berharga atas unjuk dalam rupiah (Rp) yang diterbitkan dengan sistem diskonto oleh BI sebagai pengakuan utang berjangka waktu pendek.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

palanggaran. Fasdis ini berjangka waktu 7 (tujuh) hari kerja dan dapat diperpanjang dua kali 7 (tujuh) hari kerja. Tingkat diskonto Fasdis tujuh hari kerja adalah 200% dari suku bunga Pasar Uang Antara Bank (PUAB) atau *Jakarta Inter Bank Offered Rate* (JIBOR) tujuh hari. Untuk yang jangka waktunya lebih dari 7 hari, besarnya diskonto adalah 300% dari suku bunga JIBOR (Pasar Uang Antar Bank).

Jaminan yang harus diserahkan berupa promes bank, SBI, surat berharga atau aset lainnya. Namun kini ditambah dengan *personal guarantee* dan *corporate guarantee*. Bank yang meminta Fasdis diwajibkan menyampaikan laporan setiap minggu mengenai penggunaan Fasdisnya. Dalam hal jumlah Fasdis melampaui jumlah modalnya, maka bank dikenai beberapa kewajiban, yaitu:

1. Disyaratkan menyusun rencana peningkatan dalam waktu yang ditentukan termasuk rencana pelunasannya.
2. Dilarang melaksanakan pembagian deviden tunai.
3. Dilarang memberikan kredit baru kepada pihak terkait.

Bila Fasdis yang diterima sudah melebihi modal tetapi belum mencapai dua kalinya, maka bank tetap harus dikenai tiga persyaratan tersebut di atas.

Posisi Fasdis pada tanggal 29 Januari 1999 yang dialihkan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional adalah sebesar Rp. 28.530.968.976.413,10 untuk empat bank.

d. Fasilitas Saldo Debet

Untuk memperkuat posisi serta mengamankan kepentingan Bank Indonesia terhadap bank-bank setelah tanggal 1 Januari 1998 masih bersaldo debet pada BI, maka saldo debet tersebut mulai bulan Agustus 1998 didudukan menjadi FSD. Hal ini sesuai dengan Persetujuan Direksi BI atas catatan yang diajukan oleh Urusan Kredit tanggal 11 Agustus 1998. FSD diberikan kepada 18 bank dengan total sebesar Rp. 72.430.841.139.704,60. Posisi FSD tanggal 29 Januari 1999 yang dialihkan kepada BPPN adalah sebesar Rp. 54.460.895.504.552,60.

e. Fasilitas Dana Talangan Valas

Kepercayaan dunia internasional terhadap perbankan Indonesia semakin memburuk sejak terjadinya krisis moneter yang melanda Indonesia,. Akibatnya, *Letter of Credit* (L/C) buatan lokal tidak dapat diterima oleh perbankan

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

internasional, sehingga membuat kebutuhan impor, terutama kebutuhan bahan baku obat-obatan tidak dapat berjalan.

Untuk mengatasinya, Pemerintah bernegosiasi dengan perbankan internasional yang kemudian menghasilkan Kesepakatan Frankfurt (*Frankfurt Agreement*) pada tanggal 4 Juni 1998, antara Pemerintah Indonesia dengan *steering committee* Perbankan Internasional mewakili kreditur luar negeri. Dalam kesepakatan itu disepakati sebagai berikut:

1. Pemerintah akan memberikan Fasilitas Dana Talangan untuk Pembayaran Kewajiban Luar Negeri dalam rangka *Trade Finance* kepada bank kreditur luar negeri[103]; dan
2. Pemerintah akan memberikan Fasilitas Dana Talangan untuk Pembayaran Kewajiban Luar Negeri Bank dalam rangka *Interbank Debt Arrears.* [104]

f. Fasilitas Dana Talangan Rupiah (untuk bank-bank yang dilikuidasi)

Pada tanggal 1 November 1997, pemerintah melikuidasi 16 bank insolvent dan untuk memelihara tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Sistem Perbankan Nasional, maka Pemerintah memberikan Fasilitas Dana Talangan Rupiah. Penyediaan dana ini dilakukan melalui 2 tahap yaitu:

1. Tahap pertama untuk pembayaran deposan sampai dengan Rp. 20 juta per rekening. Hal ini didasarkan kepada Penjelasan Pemerintah mengenai Kebijakan Pemerintah dalam Likuidasi Bank yang diumumkan oleh Menteri Keuangan bersama-sama dengan Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Menteri Sekretaris Negara dan Gubernur BI pada tanggal 1

[103] Pemerintah akan menjamin kewajiban Perbankan Nasional dalam rangka *trade finance* kepada bank kreditur luar negeri. Dasar jaminan pembiayaan tersebut adalah *Letter of Guaranty* (LoG) terbitan BI kepada bank kreditur luar negeri yang memberikan kredit (*maintaining bank*). Surat jaminan ini diterbitkan sekali, berlaku untuk seluruh transaksi pembiayaan perdagangan internasional yang dilakukan bank dengan maintaining bank penerima surat jaminan. LoG berlaku selama 364 hari mulai tanggal efektif credit line yang disediakan BI. Pembiayaan internasional yang dijamin antara lain meliputi konfirmasi L/C, akseptasi dasar transaksi perdagangan, pembiayaan pra pengapalan, pembiayaan atau akseptasi bank, pembiayaan L/C dan non L/C, pembiayaan standby L/C, serta garansi atas transaksi perdagangan.

[104] Melalui fasilitas ini, Pemerintah menalangi kewajiban bank-bank dalam negeri yang telah jatuh tempo namun tak bisa dibayar (*arrears*) terhadap bank-bank luar negeri, atas transaksi pembiayaan perdagangan (trade finance) dan pinjaman luar negeri antar bank (Interbank debt) dengan posisi sampai tanggal 30 Juni 1998. Pinjaman Komersial Luar Negeri (PKLN) bank yang jatuh tempo dalam suatu periode (*consolidation period*) dapat diperbaharui kembali melalui penukaran (*exchange offer*) menjadi pinjaman baru. Fasilitas ini diluncurkan sebagai syarat agar bank kreditur luar negeri membuka kembali *credit line*-nya kepada perbankan lokal.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

November 1997. Atas dasar pengumuman tersebut, BI memberikan talangan kepada 16 BDL (Bank Dalam Likuidasi) dengan total jumlah dana sebesar Rp. 1.642.280.000.000,00 yang diikat dengan SPK (Surat Perjanjian Kredit).

2. Dana Talangan Rupiah tahap kedua digunakan untuk pembayaran sisa dana deposan. Pada tanggal 4 Maret 1998 BI mengeluarkan SPK kepada 16 BDL dengan total sebsar Rp. 3.692.723.344.835,81.

Selain melalui dua tahap pembayaran di atas, masih terdapat fasilitas dana talangan rupiah yang digunakan untuk menutup saldo giro negatif BDL pada Bank Indonesia sebesar Rp. 6.161.003.686.246,47. Posisi Fasilitas Dana Talangan Rupiah pada tanggal 29 Januari 1999 sebesar Rp. 11.496.007.031.082,30.

3.2. Latar Belakang Pengucuran Dana BLBI

Selama dekade 80-an, hampir semua negara Asia melakukan liberalisasi[105] sistem keuangannya, termasuk Indonesia. Di beberapa negara, liberalisasi disertai dengan pemberian kelonggaran dalam pengawasan arus modal asing, lalu lintas devisa, kebebasan menentukan jumlah kredit yang disalurkan dan kebebasan menentukan suku bunga.[106] Implikasinya kemudian adalah tersedianya banyak pilihan bagi masyarakat akan jasa-jasa keuangan dan persaingan usaha yang semakin kuat.

Pada awalnya, pemerintah Indonesia melakukan deregulasi terhadap sektor perbankan[107] dengan mengeluarkan sejumlah regulasi baru pada tanggal 1 Juni 1983 yang dikenal dengan Paket Juni (PAKJUN) 1983 yang memberikan kebebasan yang lebih besar kepada sektor perbankan untuk menyalurkan kredit dan menentukan sendiri suku bunga kredit.[108] Liberalisasi kemudian menjadi semakin progresif dilakukan melalui regulasi yang dikenal dengan nama Paket Oktober (PAKTO) 1988,

---

[105] Liberalisasi perbankan seharusnya dilaksanakan secara bertahap, tergantung pada kesiapan lembaga-lembaga yang terkait, infrastruktur hukum, dan kapasitas sumber daya manusianya. Kerapuhan akan timbul beberapa tahun setelah dilakukan liberalisasi apabila prasyarat persiapan tersebut tidak diperhatikan. Mari Pangestu, *The Indonesia BankCrisis and Restructuring: Lessons and Implications for Other Developing Countries*, G-24 Discussion Paper Series No. 23, United Conference on Trade and Development, 2003.

[106] HLB Hadori & Rekan, *Studi Ekonomi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2002), hal. 6.

[107] Lampiran 2 - Reformasi Sistem Keuangan Indonesia: dan Lampiran 3 – Reformasi Kebijakan Moneter Indonesia

[108] HLB Hadori & Rekan, Op.cit, hal. 11.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

tepatnya pada tanggal 27 Oktober 1988 yang berisi sejumlah kebijakan pemerintah dalam hal mendirikan bank dan lembaga keuangan bukan bank serta ketentuan mengenai cadangan minimum yang diturunkan dari 15% menjadi 2% terhadap jumlah deposito. Inti dari kebijakan ini adalah meningkatkan mobilisasi dana dan menciptakan kompetisi dalam sektor keuangan. Hal ini telah mendorong dibukanya bank-bank baru yang pada awalnya merupakan jawaban atas kebutuhan dana untuk investasi di sektor industri yang telah tumbuh. Namun pada perkembangannya, kebutuhan tersebut tidak hanya dipenuhi oleh sektor perbankan tetapi juga dipenuhi oleh sektor-sektor asing seperti pasar modal dan modal asing.[109]

Dalam kurun waktu tahun 1990-an, pembangunan di Indonesia berkembang pesat sehingga memacu perkembangan ekonomi. Khusus dalam bidang perbankan, sejak dibebaskannya lalu lintas devisa, tercatat pertumbuhan perbankan semakin meningkat yang ditandai dengan pertambahan jumlah bank, dari 11 bank pada tahun 1988 menjadi 20 bank pada tahun 1994 dengan minimal kapital sebesar Rp. 50.000.000.000,-.[110] Di sisi lain, percepatan besaran di sektor perbankan seperti jumlah bank dan kantornya, jumlah kredit yang disalurkan dan masuknya modal asing yang tidak dapat diimbangi oleh perbankan yang memadai dari pengawasan bank dan sektor hukun. Masuknya modal asing yang kebanyakan bersifat jangka pendek ternyata tidak disertai perlindungan terhadap nilai, melainkan terkonsentrasi pada bisnis yang berkonsentrasi tinggi, seperti pada bidang properti. Selain itu, penurunan kualitas portfolio kredit dari lembaga-lembaga keuangan di negara-negara *Asia Miracle* serta beban utang yang sangat besar di sektor dunia usaha, mengakibatkan kondisi finansial negara *Asia Miracle* tersebut sangat rentan terhadap kemungkinan terjadinya shock.[111]

Pada bulan Juli 1997, mata uang sejumlah negara Asia, yaitu Korea Selatan, Thailand, Malaysia menurun drastis nilai tukarnya terhadap Dollar. Hal ini juga berdampak terhadap Indonesia, yang mengalami penurunan drastis nilai tukar Rupiahnya terhadap Dollar, sehingga pihak bisnis dan perbankan mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya kepada bank. Keadaan tersebut mengakibatkan

---

[109] *Ibid.*

[110] Akibatnya, Indonesia pada saat itu dikatakan sebagai bagian dari ”Keajaiban Asia” (*Asia Miracle*) karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi, kondisi fiskal yang umumnya surplus dan tingkat inflasi yang tergolong rendah Soehandjono & Associates, *Op. Cit*, hal. 6.

[111] HLB Hadori & Rekan, *Op. Cit*., hal. 12.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

banyak bank yang merugi dikarenakan tidak melindungi nilai kurs pinjaman valuta asingnya dan memburuknya arus kas sehingga terjadi kesulitan likuiditas. Hal ini kemudian mendorong masyarakat untuk melakukan pembelian valas secara besar-besaran, baik untuk membayar utang valas maupun untuk spekulasi. Peristiwa-peristiwa ini melebar melalui dampak penularan yang sistematik (*contagion effects*)[112] sehingga mengakibatkan krisis.[113] Pemerintah kemudian melakukan beberapa kebijakan awal untuk menyikapi krisis tersebut.[114] Beberapa kebijakan itu antara lain adalah:[115]

1. Tanggal 11 Juli 1997, dilakukan pelebaran kurs intervensi rupiah dari 8% menjadi 12%.
2. Tanggal 14 Agustus 1997, dilakukan penghapusan intervensi terhadap rupiah. Selain itu dilakukan intervensi terhadap pasar valas untuk menghadapi tekanan yang timbul, baik sebelum maupun sesudah terjadinya intervensi rupiah 11 Juli yang lalu.
3. Dilakukan langkah-langkah pengetatan likuiditas melalui kebijakan moneter dan fiskal, untuk mendukung upaya mempertahankan kurs.
4. Tanggal 15 Agustus 1997, Menteri Keuangan mewajibkan bank BUMN mengalihkan dana yayasan milik pemerintah dan BUMN yang dipegang ke dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI).

Langkah-langkah tersebut di atas ternyata belum mampu menciptakan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Akibat yang terjadi selanjutnya adalah perbankan mengalami kelangkaan likuditas, suku bunga Pasar Uang Antar Bank (PUAB)

---

[112] Dasar argumen oleh Jeffery Sach, ahli ekonomi dari Harvard University, sebagaimana dikutip dalam buku karya J. Soedradjad Djiwandono, *Bergulat dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 7.

[113] Krisis merupakan akibat dari gejolak finansial atau ekonomi dalam perekonomian yang mengidap kerawanan. Kerawanan perekonomian dapat terjadi karena unsur-unsur yang bersifat internal maupun eksternal, antara lain:

1. Faktor internal, yaitu dapat berupa kebijakan makro yang tidak tepat, lemahnya atau hilangnya kepercayaan terhadap mata uang dan lembaga keuangan dan ketidakstabilan politik.
2. Faktor eksternal, yang sangat berpengaruh misalnya adalah kondisi keuangan global yang berubah, ketidakseimbangan atau *misalignment* nilai tukar mata uang dunia (Dollar dengan Yen), atau perubahan cepat dari sentimen pasar yang meluas sebagai akibat dari perilaku ikut-ikutan atau *hard instinct* dari pelaku usaha.*Ibid*., hal. 5-6

[114] Perlu diingat kedudukan Bank Indonesia saat itu adalah sebagai pelaksana dan pendukung kebijakan pemerintah sesuai dengan UU No. 13/1968 tentang Bank Sentral.

[115] HLB Hadori & rekan, *Op. Cit.*, hal. 12,13,16.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

melonjak tinggi serta terjadinya penarikan rupiah besar-besaran (*rush*) oleh masyarakat secara sistemik.[116] Kondisi ini mengakibatkan banyak bank mengalami saldo debet atau rekeningnya di BI dalam posisi minus, sehingga melanggar ketentuan Giro Wajib Minimum (GWM). Perbankan nasional tidak dapat memenuhi kewajibannya terhadap bank luar negeri. Kenyataan ini berdampak terjadinya kelangkaan pasokan barang-barang kebutuhan pokok termasuk kebutuhan medis dan obat-obatan, yang semakin menambah kepanikan masyarakat.

Pada tanggal 15 Agustus 1997, Rapat Direksi BI menetapkan kebijakan berupa pemberian dispensasi kepada bank-bank untuk dapat ikut serta dalam kliring meskipun mereka bersaldo debet. Keadaan tidak juga mereda setelah dilakukannya kebijakan tersebut, terlihat dengan semakin banyaknya bank yang mengalami saldo debet (bukan sekedar *mismatch*).[117] BI menganggap kewenangannya sebagai *lender of last resort* tidak cukup untuk mengatasi likuiditas. Bank Indonesia kemudian membawa masalah ini ke dalam sidang EKKUWASBANG dan PRODIS pada tanggal 3 September 1997. Melalui sidang tersebut, Presiden Soeharto membuat keputusan penting yang meminta agar Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia mengambil langkah-langkah sebagai berikut:[118]

1. Bank-bank nasional yang sehat tetapi mengalami kesulitan likuiditas untuk sementara supaya dibantu.
2. Supaya diupayakan penggabungan atau akuisisi terhadap bank-bank yang nyata-nyata sakit oleh bank yang sehat. Jika upaya ini tidak berhasil, bank-bank bermasalah atau tidak sehat supaya dilikuidasi sesuai peraturan perundangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para penabung, terutama pemilik simpanan kecil.

Dari sini dapat kita lihat bahwa pemerintah dihadapkan pada dilematis, antara menutup sejumlah bank namun akan mengundang kepanikan deposan, atau menyelamatkan bank melalui pemberian bantuan likuiditas untuk mencegah lumpuhnya Sistem Perbankan tetapi dapat menimbulkan *moral hazard*. Pada akhirnya pemerintah mengambil kedua langkah di atas, yaitu dengan program *exit policy* atau

[116] *Ibid*., hal. 19.

[117] Center for Financial policy Studies, *Op. Cit*., hal. 28.

[118] Soehandjono & Associates, *Op. Cit*., hal. 18.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

menutup bank-bank yang tidak dapat diselamatkan[119] dan menalangi uang deposan bank-bank tersebut. BI juga memberikan bantuan likuiditas kepada bank-bank yang masih dapat diselamatkan, antara lain fasilitas Diskonto I dan II.

Tekanan krisis tidak juga mereda dan kepercayaan terhadap perekonomian nasional merosot. Melalui Sidang Kabinet pekan pertama Oktober 1997[120], pemerintah memutuskan untuk mengundang *International Monetary Fund* (IMF). Dilakukanlah negosiasi untuk mendapatkan bantuan teknis dan pinjaman siaga. IMF menyodorkan paket pemulihan ekonomi yang berat, yaitu reformasi ekonomi sektor riil, restrukturisasi sektor keuangan (diutamakan Perbankan), dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter yang berhati-hati. Kesepakatan mengenai sejumlah langkah yang akan dilakukan pemerintah Indonesia untuk menyehatkan ekonominya tertuang di dalam *Letter of Intent* (LoI)[121] dengan IMF yang akhirnya ditandatangani oleh Menteri Keuangan dan Gubernur BI pada tanggal 31 Oktober 1997, yang antara lain berisi:

1. Restrukturisasi yang dilakukan secara komprehensif merupakan kunci keberhasilan.
2. Bank-bank insolvent – tidak sanggup membayar kewajibannya yang tak mungkin diselamatkan diharuskan menyusun dan melaksanakan rencana rehabilitasinya.
3. Program restrukturisasi terdiri dari empat bagian. Pelaksanaannya dibantu IMF, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. *Due Diligence* terhadap bank dilakukan untuk mengetahui derajat kesehatannya. Bank yang sehat tetap

[119] Penutupan terhadap 16 bank yang tidak dapat dimerger atau akuisisi (atas dorongan IMF) pada awal November 1997 semula dimaksudkan untuk memulihkan kepercayaan terhadap perbankan, namun berubah menjadi krisis besar-besaran dan rush setelah Bank Andromeda dan Bank Jakarta yang ditutup mengajukan gugatan. Penutupan 16 bank menjadi Bank Dalam Likuidasi (BDL) tersebut dilanjutkan dengan penutupan bank yang tidak sehat atau bermasalah atau tidak layak lagi untuk beroperasi dengan menjadikan tujuh bank pada bulan April 1998 sebagai Bank Beku Operasi (BBO) serta empat bank pada bulan Agustus 1998 dan 38 bank pada bulan April 1999 sebagai Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU). Penutupan 16 bank ini sering dipersalahkan sebagai pemicu utama terjadinya krisis perbankan di Indonesia karena tidak terdapat konsistensi dalam pelaksanaannya.

[120] HLB Hadori & Rekan, *Op. Cit*., hal. 13.

[121] Pada hakekatnya, LOI adalah merupakan dokumen yang menggambakan langkah kebijaksanaan yang akan ditempuh negara anggota dalam kaitan mendapatkan dukungan pembiayaan IMF. Dokumen ini sebenarnya bukan merupakan suatu perjanjian atau kontrak kredit akan tetapi merupakan suatu arrangement. Soehandjono & Associates, *Op. Cit*., hal. 7.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

berada di bawah penguasaan BI, sedangkan yang sakit disehatkan oleh Biaya Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Dalam rangka menindaklanjuti LoI tersebut, pada tanggal 1 November 1997, pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan mencabut izin usaha 16 bank, sehingga berstatus Bank Dalam Likuidasi (BDL) dengan jaminan bahwa pemerintah bersedia membayar simpanan para nasabah BDL tersebut.[122] Tindakan ini juga belum mampu mengembalikan kepercayaan masyarakat.[123] Untuk meredam kepanikan masyarakat, pemerintah akhirnya mengeluarkan pernyataan bahwa tidak akan terjadi penutupan bank lagi. Tetapi tindakan ini tidak membawa pengaruh yang banyak, rush tetap terjadi dan bank-bank juga tetap mengalami saldo debet.

Pada tanggal 15 Januari 1998, Presiden Soeharto menandatangani[124] *Supplement LoI* yang berisi 50 butir program perbaikan ekonomi, termasuk amandemen UU Perbankan dan revisi RAPBN tahun 1999, dimana Pemerintah kemudian mengumumkan kesediannya untuk:[125]

1. Menjamin kewajiban bank umum.
2. Mengembalikan semua dana para deposan 16 BDL yang ditutup bulan November 1997.
3. Membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) untuk mengambil alih semua BLBI. Selain itu, BPPN juga dibentuk untuk memperkuat kesehatan sistem perbankan, restrukturisasi industri perbankan dan melaksanakan skema jaminan pemerintah.[126]

---

[122] Pada tanggal 15 Januari tersebut, Pemerintah memutuskan untuk tidak melikuidasi bank dan dilanjutkan dengan pemberian blankeet guarantee terhadap kewajiban Bank Umum dengan Keppres No. 26 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998. HLB Hadori & Rekan, *Op. Cit*., hal. 21.

[123] Kebijakan untuk menutup bank tidak hanya gagal dalam mengembalikan kepercayaan pasar, tetapi juga memicu pelarian simpanan bank-bank dan menyebabkan system perbankan mendekati total collapse. Penutupan bank tidak berhasil karena selain belum diterapkannya blanket guarantee yang penting bagi pencegahan pelarian oleh para deposan besa, juga karena perilaku kyrang layak dari para pemilik bank-bank yang dilikuidasi yang mengkritik dan mengajukan tuntutan ke pengadilan terhadap Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia. J. Soedradjad Djiwandono, Indonesia Financial Crisis After Ten Years: Some note son lessons learned and prospects, *Op.Cit*, hal. 7.

[124] Penandatanganan ini tidak dihadiri oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, sehingga menimbulkan isu retaknya hubungan antara Presiden dan pejabat saat itu. Center for Financial Policy Studies, *Op. Cit*., hal. 34.

[125] HLB Hadori & Rekan, *Op. Cit*., hal. 13.

[126] Kelompok penyehatan perbankan diawali dengan pendirian BPPN dengan dasar hukum berupa Keputusan Presiden dan Surat Keputusan Bersama antara BPPN dengan Bank Indonesia. Dasar

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

4. Akan diberikan dana talangan sebagai dana penjaminan dalam rangka trade finance (sesuai dengan *Frankfurt Agreement* yang akan dilaksanakan tanggal 4 Juni 1998).

Bersamaan dengan kebijakan Pemerintah tersebut di atas, BI juga memutuskan untuk tidak memberlakukan ketentuan stop kliring bagi bank-bank yang mengalami saldo giro negatif (saldo debet). Dasar pertimbangannya adalah apabila ketentuan tentang pemberian BLBI dan ketentuan tentang keikutsertaan bank dlam kliring diberlakukan secara ketat, maka sistem perbankan tidak akan terselamatkan, karena dalam masa krisis sanksi stop kliring akan berakibat pada penutupan bank.

Mengacu pada komitmen tersebut, pelaksanaan pembayaran penjaminan terhadap nasabah/ kreditur merupakan kewajiban pemerintah. Namun karena adanya kendala pada kondisi keuangan pemerintah saat itu, maka BI menyediakan dana talangan terlebih dahulu dalam rangka pembayaran kewajiban pemerintah, yang pada gilirannya akan ditagih oleh BI kepada Pemerintah.[127] Komitmen dan kebijakan pemerintah pada akhirnya direalisir dalam berbagai bentuk fasilitas Bank Indonesia yang kemudian disebut BLBI.

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sebenarnya adalah terjemahan dari istilah *Bank Indonesia's Liquidity Support* (LoI tanggal 15 Januari 1998), yaitu merupakan kelompok bantuan likuiditas (*liquidity support*) dari BI kepada perbankan untuk menjaga kestabilan sistem pembayaran/ mengatasi kesulitan likuditas.[128] Dalam kondisi normal, fasilitas ini hanya diberikan kepada bank yang mengalami kesenjangan tagihan dan kewajiban bayar.

---

hukum ini secara hirarki tidak begitu kuat yang mempengaruhi kemampuan BPPN untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan dalam krisis perbankan, sehingga kewenanagan yang amat besar tidak efektif dijalankan. Pendirian BPPN terutama bertujuan untuk merustrukturisasi bank-bank dengan melakukan pengambilalihan manajemn, menyelesaikan asset yang tidak sehat, menjamin dan melaksanakan program-program lainnya bersama BI dan Departemen Keuangan. Badan ini didirikan sementara sebagaimana dimaksud dalam UU Perbankan. Kewenangan-kewenangan BPPN yang diatur dalam Peraturan Pemerintah bertentangan dengan kewenangan Perseroan Terbatas atau kewenangan badan peradilan yang diatur oleh undang-undang. *Ibid*., hal. 21.

[127] *Ibid*.

[128] *Ibid*., hal. 28.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

3.3. Dasar Hukum dan Kebijakan Pemberian BLBI

Pada dasarnya pemberian BLBI kepada perbankan didasarkan atas berbagai ketentuan sebagai berikut:

1. *UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral dalam Pasal 29 ayat (1), Pasal 32 ayat (3) serta Penjelasan Umumnya*
   a. Penjelasan umum menjelaskan bahwa sebagai *bankers*, Bank Indonesia dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk tujuan peningkatan produksi dan lain-lain sesuai dengan program pemerintah dan bahwa sebagai *lender of last resort*, bank sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas yang dihadapi dalam keadaan darurat.
   b. Pasal 7 menyebutkan bahwa tugas pokok BI adalah membantu Presiden dalam mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah.
   c. Pasal 8 menyebutkan bahwa dalam menjalankan tugas pokoknya, BI melaksanakan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah, dibantu oleh suatu Dewan Moneter yang terdiri atas tiga orang anggota,yaitu menteri-menteri yang membidangi keuangan dan perekonomian, serta Gubernur BI.
   d. Pasal 32 ayat (3) menyebutkan bahwa:

      > ”BI dalam melaksanakan tugas pokoknya dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat”.

      Hal ini menunjukkan bahwa penyaluran BLBI merupakan implementasi dari Pasal 32 ayat (2) tersebut, dimana BLBI secara hukum merupakan kredit atau pinjaman yang harus dikembalikan atau dilunasi.

2. *Pasal 37 ayat (2) huruf b UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*

   > ”Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

   Di dalam penjelasannya dikatakan bahwa BI dapat melakukan langkah untuk menyelamatkan bank yang mengalami masalah yang membahayakan kelangsungan usahanya, sebelum dilakukan pencabutan izin usahanya dan/atau tindakan likuidasi. Langkah penyelamatan tersebut dilakukan terhadap bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

3. *Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 120 Tahun 1998 tentang Penerbitan Jaminan Bank Indonesia, serta Penerbitan Jaminan oleh Bank PERSERO dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri.*

   Pasal 2 ayat (1):
   ”Bank Indonesia dapat memberikan jaminan atas pinjaman luar negeri dan atau atas pembiayaan perdagangan internasional yang dilakukan oleh bank”.

4. *KEPPRES No. 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum,*

   Pasal 1:
   ”Pemerintah memberikan jaminan bahwa kewajiban pembayaran bank umum kepada pemilik simpanan dan krediturnya akan dipenuhi”.

5. *KEPPRES No. 193 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat.*

   Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa pemerintah memberikan jaminan terhadap kewajiban pembayaran Bank Perkreditan Rakyat.

6. *Petunjuk dan Keputusan Presiden pada Sidang Kabinet Terbatas Bidang EKKUWASBANG dan PRODIS pada tanggal 3 September 1997.*

   ”Krisis di beberapa negara menunjukkan bahwa sektor keuangan khususnya perbankan merupakan unsur yang sangat penting dan dapat menjadi pemicu serta memperburuk keadaan. Untuk itu kepada saudara Menteri Keuangan dan Gubernur BI, saya minta untuk mengambil langkah-langkah sebagai berikut:
   a. Bank-bank nasional yang sehat tapi mengalami kesulitan likuiditas untuk sementara dibantu;
   b. Bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat, supaya diupayakan penggabungan atau akuisisi dengan bank-bank lainnya yang sehat. Jika upaya tidak berhasil, supaya dilikuidasi sesuai peraturan perundangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para penabung, terutama pemilik simpanan kecil.

   Jika upaya ini tidak bebrhasil, supaya dilikuidasi sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan, terutama para deposan kecil"

Apabila dikelompokkan secara khusus berdasarkan jenisnya, dasar hukum penyaluran BLBI adalah sebagai berikut:

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

1. *Ketentuan Penjaminan dan BPPN*
   a. Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.
   b. Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 26/KMK.017/98 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Jaminan Pemerintah terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.
   c. Surat Keputusan Bersama (SKB) No. 32/46/KEP/DIR dan No. 181/BPPN/0599 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.
2. *Ketentuan Fasdis I dan II*
   a. SK BI No. 31/2A/KEP/DIR tentang Fasilitas Diskonto, Sanksi atas Pelanggaran Giro Wajib Mimimum (GWM) dan Sanksi Saldo Negatif pada Bank Indonesia.
   b. Surat Edaran (SE) No. 16/8/UKU tanggal 21 Januari 1984 perihal Penyediaan Fasilitas Diskonto dalam Rupiah.
   c. Keputusan Rapat Direksi Bank Indonesia tanggal 19 September 1997.
   d. Lampiran Catatan perihal FD-I dan FD-II tanggal 26 September 1997 dan Keputusan Rapat Direksi tanggal 19 September 1997.
   e. SK BI No. 21/54/KEP/DIR tanggal 27 Oktober 1998 tentang Penyediaan Fasilitas Diskonto Rupiah.
   f. SK BI No. 23/84/KEP/DIR tanggal 28 Februari 1991 tentang Tata Cara Penggunaan Diskonto I.
   g. SE BI No. 21/5/UKU tanggal 27 Oktober 1988 tentang Penyediaan Fasilitas Diskonto dalam Rupiah.
3. *Ketentuan FSBPUK (Fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus)*
   a. Surat Gubernur BI tanggal 26 Desember 1997.
   b. Lampiran Surat Gubernur BI pada tanggal 26 Desember 1997 tentang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia kepada Bank-bank Swasta Nasional.
   c. Surat Menteri Negara Sekretaris Negara kepada Gubernur Bank Indonesia No.R-183/Mensekneg/12/1997 tentang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia kepada Bank-bank Swasta Nasional.
   d. Surat Bank Indonesia No. 30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997 tentang Permohonan Pemberian FSBPUK.
4. *Ketentuan (new) Fasdis*

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

a. SE No. 30/18/UPPB tanggal 6 maret 1998 tentang Fasilitas Diskonto, Sanksi atas Pelanggaran GWM dalam Rupiah dan Sanksi Saldo Giro Negatif pada Bank Indonesia.
b. SK No. 30/271/KEP/DIR tanggal 6 Maret 1998 tentang Fasilitas Diskonto, Sanksi atas Pelanggaran GWM dalam rupiah dan Sanksi Saldo Giro Negatif pada Bank Indonesia.
c. SE No. 31/01/UPPB tanggal 6 April 1998 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Diskonto, Pengalihan Saldo Fasilitas Diskonto kepada Rekening BPPN. Perhitungan Sanksi Kewajiban Membayar atas Pelanggaran GWM dalam Rupiah dan Bunga Saldo Giro Negatif pada Bank Indonesia.
d. SK No. 31/55/KEP/DIR tanggal 1 Juli 1998 tentang Fasdis, Pelanggaran Giro Wajib Minimum dalam Rupiah. Keputusan Direksi BI No. 31/55/KEP/DIR tanggal 1 Juli 1998 berisi tentang persyaratan Fasikitas Diskonto, yaitu:
    i. Menandatangani Akta Pengakuan hutang dan Akta Pengakuan Hutang dengan Jaminan disertai penyerahan promes bank.
    ii. Jaminan tambahan yang diserahkan berupa aktiva tetap milik bank atau pinjaman lainnya dan saham bank atau perusahaan lainnya yang dimiliki pemegang saham.
e. SE No. 31/17/UPPB tanggal 1 Juli 1998 tentang Fasdis, Pelanggaran Giro Wajib Minimum dalam Rupiah.

5. *Ketentuan Dana Talangan Valas*
    a. SK No. 29/192/KEP/DIR tanggal 26 Maret 1997 tentang Laporan Pinjaman Komersial Luar Negeri oleh Badan Usaha Bukan Bank.
    b. KEPPRES No. 55 Tahun 1998 tanggal 6 april 1998 tentang Pinjaman Dalam Negeri dalam Bentuk Surat Hutang.
    c. KEPPRES No. 120 Tahun 1998 tanggal 12 Agustus 1998 tentang Penerbitan Jaminan BI, serta Penerbitan Jaminan Bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri.
    d. SK No. 31/90/KEP/DIR tanggal 7 September 1998 tentang Jaminan Pinjaman Luar Negeri antar Bank.
    e. SK No. 31/89/KEP/DIR tanggal 7 September 1998 tentang Jaminan Pembiayaan Perdagangan Internasional.
    f. SK BI No. 31/53A/KEP/DIR tanggal 19 Juni 1998 tentang Penyelesaian Tunggakan Bank Devisa.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

g. Kesepakatan mengenai *Interbank Debt Exchange Offer London*, 29 Maret 1999.
h. SK BI No. 31/174/KEP/DIR tanggal 22 Desember 1998 tentang Perubahan Surat Keputusan Direksi No. 31/89/KEP/DIR tentang Jaminan Pembiayaan Perdagangan Internasional.
i. SE BI No. 31/22/ULN tanggal 22 Desember 1988 perihal Perubahan Surat Keputusan Direksi No. 31/89/KEP/DIR tentang Jaminan Pembiayaan Perdagangan Internasional.
j. SK BI No. 31/287/KEP/DIR tanggal 15 Maret 1999 perihal Penyempurnaan Surat Keputusan Direksi No. 31/53A/KEP/DIR tanggal 19 Juni 1998 tentang Penyelesaian Tunggakan Bank Devisa.
k. SE BI No. 31/30/ULN tanggal 15 Maret 1999 tentang Penyempurnaan Surat Keputusan Direksi No. 31/53A/KEP/DIR tanggal 19 Juni 1998 tentang Penyelesaian Tunggakan Bank Devisa.
l. Surat Menteri Keuangan S-686/017/1998 tanggal 1 Desember 1998 tentang Penyelesaian Tunggakan *Interbank Debt* dan *Trade Finance* Perbankan setelah tanggal 30 Juni 1998.
m. SK BI No.29/192/KEP/DIR tanggal 26 Maret 1997 tentang Pedoman Penerimaan Pinjaman Komersial Luar Negeri.
n. *Fact Sheet*, Perjanjian Restrukturisasi Pinjaman Indonesia yang dicapai dalam Perjanjian di Frankfurt tanggal 4 Juni 1998 dan lain-lainnya.

3.4. Prosedur Pemberian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)

Penyaluran BLBI oleh Bank Indonesia kepada bank penerimanya dilakukan dengan pola *reimburse*[129] (pembayaran kembali). Sistem kliring yang digunakan dalam mengadministrasikan penarikan dan penyetoran dana bank tersebut mengandung kelemahan pengendalian yang melekat padanya (*inherent risk*).[130] Pada dasarnya, sistem dan prosedur penyaluran BLBI dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu :[131]

[129] Soehandjono, *Op. Cit.*, hal. 29.

[130] *Ibid*.

[131] Soehandjono & Associates, B*I dan BLBI Suatu Tinjauan dan Penilaian Aspek Ekonomi, Keuangan dan Hukum*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2002), hal. 48.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

1. *BLBI untuk mengatasi kesulitan likuiditas (saldo debet, SBPUK, dan new fasilitas diskonto).*

Prosedur penyaluran BLBI untuk mengatasi kesulitan likuiditas diawali dengan permohonan bank-bank yang bersaldo negatif ke BI agar dapat tetap diperbolehkan mengikuti kliring. Kemudian Satuan Kerja mengajukannya kepada Direktur Bidang untuk mendapat persetujuan dari Rapat Direksi BI. Apabila kebutuhan mendesak, maka persetujuan dapat dilakukan oleh satu orang Direktur tanpa melakukan Rapat Direksi BI ataupun dapat juga dilakukan dalam forum *morning call* dan *evening call*. Prosedur ini diakhiri dengan pemberian fasilitas BLBI termasuk jaminannya dengan pengikatan secara notariil. Pengikatannya melalui Akta Pengakuan Utang dan Akta Pengakuan Utang dengan Jaminan. Sebesar Rp. 129,40 triliun dana disalurkan untuk mengatasi likuiditas bank melalui fasilitas ini.[132]

2. *BLBI untuk dana talangan valas*

Prosedur ini dilakukan berdasarkan SK Direksi BI No.31/53A/KEP/DIR tanggal 19 Juni 1998 tentang Dana Talangan untuk Tunggakan *Interbank Debt* atau *Trade Finance*. Sejak tanggal 25 Juni 1998, BI kemudian telah melakukan pembayaran dana talangan tunggakan trade finance kepada perbankan luar negeri, yang dibayarkan dalam valuta asli sesuai dengan transaksi yang ada. Mengungat jadwal penyelesaian yang mendesak, yaitu tanggal 26-30 Juni 1998, proses verifikasi menjadi faktor penghambat pelaksanaan

Berdasarkan informasi kreditur luar negeri, beberapa bank debitur yang masih beroperasi dan Bank Beku Operasi (BBO) masih memiliki tunggakan *Trade Finance* yang jatuh tempo setelah tanggal 30 Juni 1998. Direksi BI menyetujui untuk membayar tunggakan dimaksud setelah dilakukan klarifikasi atas jumlah tunggakan tersebut kepada bank bersangkutan. Sebelum dilakukan pembayaran *Trade Finance* BBO, Direksi BI mengajukan surat untuk meminta konfirmasi terlebih dahulu kepada BPPN mengenai jumlah tunggakan *Trade Finance* serta bank koresponden luar negeri yang akan menerima pembayaran tersebut. Dana

[132] Homepage Bank Indonesia, www.bi.go.id., Maret 2005.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

yang disalurkan dalam fasilitas dana talangan valas ini adalah sebesar Rp. 9,13 triliun.[133]

3. BLBI untuk dana talangan rupiah

Penyaluran BLBI dalam bentuk Dana Talangan Rupiah dilakukan sebagai tindak lanjut atas keputusan Pemerintah untuk melikudisai 6 bank insolven pada tanggal 1 November 1997 (16 bank BDL). Dalam pelaksanaannya, fasilitas ini mencapai jumlah Rp. 6,015 triliun.[134] Prosedur pembayaran dana nasabah 16 BDL tersebut dilakukan dalam dua tahap:

a. Tahap Pertama, disetujui pemberian kredit talangan kepada 16 BDL untuk menalangi pembayaran kepada nasabah (penabung, deposan dan giran) yang selanjutnya disebut Dana Talangan Rupiah I (DRT I). Berdasarkan kebijakan Pemerintah, pembayaran DRT I masing-masing sebesar 20 juta setiap rekening. Menindaklanjuti hal tersebut, pada tanggal 4 November 1997, BI mengeluarkan Surat Penegasan Kredit (SPK) yang bila disetui oleh Tim Likuidasi ditandatangani dan dikembalikan kepada BI.
b. Tahap Kedua, untuk membayar sisa dana nasabah yang ada ada pada 16 BDL yang mekanisme pelaksanaannya adalah dengan ditalangi dulu oleh BI selanjutnya dibebankan ke dalam APBN selama 10 tahun sesuai dengan Surat Menteri Keuangan kepada Presiden No. S-84/MK/1998. Lebih lanjut Surat Menteri Keuangan No. S-114/MK/1998 menyebutkan bahwa Presiden telah menyetujui pengembalian seluruh deposito, tabungan dan berbagai bentuk simpanan lainnya dari semua nasabah16 BDL. Kemudian, BI melalui Urusan Kredit pada tanggaal 4 Maret 1998 mengeluarkan SPK untuk Dana Talangan Rupiah II (DTR II).

[133] Homepage Bank Indonesia, *Ibid*.

[134] Homepage Bank Indonesia, *Ibid*.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

BAB IV

TANGGUNG JAWAB BANK INDONESIA TERHADAP PENYIMPANGAN PENGUCURAN DANA BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI) BERKAITAN HASIL AUDIT BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK-RI)

4.1. Kedudukan Dana BLBI dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Peranan BPK Sebagai Pengawas Bank Indonesia

Seperti telah dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya, BLBI adalah fasilitas yang diberikan oleh Bank Indonesia (BI) untuk menjaga kestabilan sistem pembayaran dan sektor perbankan agar tidak terganggu oleh adanya ketidakseimbangan (*mismatch*) likuiditas antara penerimaan dan penarikan pada bank-bank. Istilah ini muncul pada awal tahun 1998, yaitu semenjak Indonesia menjalankan program pemulihan ekonomi dengan dukungan *International Monetary Fund* (IMF) yang menyebutkan berbagai fasilitas bantuan tersebut dengan istilah *Liquidity Supports*. Pada saat itu Indonesia tengah dilanda krisis perekonomian sehingga Pemerintah mengambil keputusan mengundang IMF untuk membantu keadaan perekonomian nasional, yaitu dengan menandatangani *Letter of Intent* (LoI) yang di dalamnya berisi langkah-langkah kebijaksanaan[135] yang akan ditempuh negara anggota, setelah mendapatkan dukungan pembiayaan dari IMF.

Kedudukan dana BLBI dalam perspektif Hukum Keuangan Negara dapat kita tinjau dari beberapa ketentuan hukum dan fakta-fakta yang terkait. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara, diketahui bahwa *"semua hal yang merupakan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta uang atapun barang yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban itu adalah merupakan keuangan negara*". Kemudian secara lebih jelas dan terperinci, dalam

---

[135] Langkah-langkah tersebut antara lain:

1. Melakukan restrukturisasi secara komprehensif yang merupakan kunci keberhasilan.
2. Bank-bank insolvent yang tidak sanggup membayar kewajibannya dan sudah tidak mungkin diselamatkan akan ditutup, sedangkan bank-bank lemah yang masih mungkin diselamatkan diharuskan menyusun dan merencanakan rencana rehabilitasinya.
3. Program restrukturisasi terdiri dari empat bagian. Pelaksanaannya dibantu oleh IMF, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. *Due Diligence* terhadap bank dilakukan untuk mengetahui derajat kesehatannya. Bank sehat tetap berada di bawah BI, yang sakit disehatkan di Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Seluruh biaya yang berkaitan dengan penutupan bank dan rehabilitasi Bank Pemerintah menjadi beban pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Caranya dengan menerbitkan Surat Utang (*Bond*) yang dijamin Pemerintah. Homepage Bank Indonesia, www.bi.go.id

Pasal 2 UU Keuangan Negara dikemukakan pula berbagai hal yang dapat dikategorikan sebagai Keuangan Negara. Salah satu kategori Keuangan Negara tersebut adalah keuangan negara yang meliputi kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah. Selain itu, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU Bank Indonesia, dikatakan bahwa "*modal BI berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yang merupakan penjumlahan dari modal, cadangan umum, cadangan tujuan dan bagian dari laba yang belum dibagi menurut UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral sebelum undang-undang ini diberlakukan*". Artinya, modal BI adalah berasal dari keuangan negara yaitu termasuk dalam kategori keuangan negara yang berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan dimiliki negara dan/atau badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara (Penjelasan UU Keuangan Negara mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara).

Dari pasal-pasal tersebut, dana BLBI adalah termasuk keuangan negara yang berasal dari kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah. Dana BLBI merupakan salah satu milik negara yang dapat dinilai dengan uang, yang digunakan dalam rangka memenuhi hak dan kewajiban negara terhadap kesepakatan Pemerintah dan IMF. Dana ini juga termasuk kategori keuangan negara yang diperoleh dari kekayaan pihak lain dengan menggunakan fasilitas pemerintah, yaitu melalui fasilitas pinjaman dari IMF yang telah disetujui oleh pemerintah. Di dalam penjelasan UU Keuangan Negara disebutkan pula bahwa kekayaan pihak lain sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 2 huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementrian negara/lembaga atau perusahaan negara/ daerah. Dalam hal ini, dana BLBI merupakan salah satu produk hasil kebijakan pemerintah melalui kesepakatan antara pemerintah dan IMF dalam menghadapai krisis moneter yang melanda Indonesia. Dana ini kemudian dikelola oleh Bank Indonesia selaku pelaksana kebijaksanaan Pemerintah saat itu (sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) UU No. 13/1968).

Kedudukan dana BLBI sebagai keuangan negara juga berarti bahwa pengelolaan dan pertanggungjawaban dana tersebut adalah termasuk ke dalam Perbendaharaan Negara, sebagaimana diatur dalam UU Perbendaharaan Negara. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan di dalam Anggaran Pendapatan dan

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah merupakan Perbendaharaan Negara (Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara).

Mengenai hubungannya dengan Bank Indonesia, ditegaskan kembali bahwa rekening kas negara sebagai tempat penyimpanan uang negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara, ada di Bank Sentral (Pasal 1 angka 3 UU Perbendaharaan Negara). Selain itu, sesuai dengan Pasal 34 ayat (1) UU No. 13/1968, dikatakan bahwa Bank Indonesia (sebagai Bank Sentral) adalah pemegang kas Pemerintah, sehingga dapat dikatakan bahwa keuangan negara (termasuk dana BLBI) berada di dalam kas pemerintah, yaitu pada Bank Indonesia. Kedudukan BI sebagai pemegang kas pemerintah juga ditegaskan di dalam Pasal 52 UU Bank Indonesia.

Di dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 13/1968 tentang Bank Sentral, dijelaskan bahwa Bank Indonesia dalam menjalankan usahanya terlepas dari APBN. Walaupun terlepas dari APBN, namun Bank Indonesia tidak terlepas dari kewajiban menyampaikan laporan tentang evaluasi pelaksanaan kebijakan moneter kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah, serta kepada masyarakat (Pasal 58 UU BI). BPK juga dapat melakukan pemeriksaan khusus terhadap BI atas permintaan DPR apabila diperlukan, sebagaimana terdapat di dalam Pasal 59 UU BI. Selain itu, karena BI memiliki wewenang untuk memberikan fasilitas pembiayaan darurat kepada bank yang bermasalah, dimana pendanaannya dibebankan kepada pemerintah (Pasal 11 UU BI), menyebabkan BPK berwenang untuk dapat melakukan pemeriksaan mengenai penggunaan dana yang menyangkut keuangan negara tersebut.

Kedudukan dana BLBI sebagai bagian dari Keuangan Negara telah memberikan wewenang kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan terhadap laporan keuangan Bank Indonesia, terutama mengenai penyaluran dan penggunaan dana BLBI tersebut. Hal ini dikarenakan BPK adalah sebagai ”pengawas”[136] Pemerintah dalam menggunakan uang negara (uang rakyat), sesuai dengan tugas dan fungsinya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara (Pasal 2 UU BPK).

[136] BPK adalah Lembaga Tinggi Negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (”**UU BPK**”).

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Di dalam Pasal 2 UU BPK tersebut disebutkan bahwa tugas, kewajiban dan wewenang BPK adalah memeriksa tanggung jawab Pemerintah terhadap Keuangan Negara dan pelaksanaan APBN, kemudian melaporkan hasil pemeriksaannya tersebut kepada DPR. Di dalam penjelasan atas UU BPK tersebut, dikemukakan pula bahwa pemeriksaan[137] dilakukan terhadap pertanggungjawaban keuangan negara, hakikatnya seluruh kekayaan Negara, dan merupakan pemeriksaan terhadap semua hal–hal yang sudah dilakukan atau sudah terjadi dan yang telah disusun pertanggungjawabannya (*post audit*), baik sebagian maupun seluruhnya. Selain itu, BPK juga berhak meminta keterangan dari Bank Indonesia dan para pihak perorangan yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam penyaluran dan penggunaan dana tersebut.

Pemeriksaan (audit investigasi) yang dilakukan BPK[138] dalam kasus BLBI ini tidak hanya ditujukan kepada Bank Indonesia saja, melainkan juga kepada pihak yang menerima dana BLBI, yaitu bank-bank penerima. Dalam hal ini, pemeriksaan ditujukan untuk mengetahui apakah penggunaan dana BLBI yang diberikan oleh BI sudah sesuai dengan tujuan yang dimaksudkan atau tidak. Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) sebagai badan yang kemudian mengambil alih BLBI atas nama pemerintah dari BI, juga tidak luput dari pemeriksaan oleh BPK. Hal ini terutama menyangkut pengelolaan jaminan BLBI (yang diberikan oleh bank-bank penerima BLBI) pada BPPN. Tugas di bidang pemeriksaan tersebut meliputi pengujian apakah pengeluaran uang Negara terjadi menurut ketentuan APBN dan ketentuan mengenai penguasaan dan pengurusan keuangan negara, serta penilaian apakah penggunaan Keuangan Negara telah dilakukan dengan cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

---

[137] UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah undang-undang yang berkaitan langsung dalam mewujudkan fungsi BPK secara efektif dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara. Dalam Pasal 1 angka 1 UU ini dikatakan bahwa: "*Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara*"

[138] Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK dapat berupa pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (Pasal 4 UU No. 15/2004). Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas, sedangkan pemeriksaan terhadap tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan maupun pemeriksaan kinerja..

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, BPK juga mempunyai fungsi sebagai ”pengawas”[139] Pemerintah dalam menggunakan uang negara (uang rakyat). Mengenai pengawasan di dalam penjelasan UU Perbendaharaan Negara diatur bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai kuasanya bukan hanya bertindak sebagai kasir tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran negara tersebut. Artinya, Bendahara Umum Negara berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan dan manajer keuangan. Fungsi pengawasan disini hanya terjadi pada saat penerimaan dan pengeluaran, sehingga sangat berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan kementrian teknis dan fungsi *post-audit* yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional (BPK). Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi perencanaan kas yang baik, pencegahan agar tidak terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa dana BLBI termasuk dalam keuangan negara yang berasal dari fasilitas pemerintah, yaitu sebagai hasil kebijakan pemerintah melalui kesepakatan antara pemerintah dan IMF dalam menghadapi krisis moneter yang melanda Indonesia. Oleh karenanya, BPK dapat melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab dana BLBI terhadap Bank Indonesia selaku pelaksana dan pengelola dana tersebut, serta terhadap BPPN selaku badan restrukturisasi dan penyehatan perbankan dan pengelola aset jaminan dana BLBI atas nama pemerintah. Laporan hasil pemeriksaan BPK[140] tersebut kemudian disampaikan kepada DPR dan juga kepada Pemerintah untuk kemudian dilakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan. Untuk keperluan transparansi dan peningkatan partisipasi publik, laporan hasil pemeriksaan BPK yang sudah

[139] BPK adalah Lembaga Tinggi Negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (”**UU BPK**”).

[140] Laporan hasil pemeriksaan BPK mengenai pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini, yaitu pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan (Pasal 1 angka 11 UU No.15/2004). Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan (Penjelasan UU No. 15/2004 huruf D). Rekomendasi adalah saran dari pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaannya, yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan (Pasal 1 angka 12 UU No. 15/2004)

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum, yaitu melalui publikasi.

4.2. Tanggung Jawab BI Terhadap Penyimpangan Pengucuran Dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) Berkaitan Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Siaran pers BPK-RI tentang hasil pemeriksaan atas neraca awal Bank Indonesia per tanggal 17 Mei 1999 dilatarbelakangi oleh diberlakukannya UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sehingga BI menutup ”neraca lama” (sesuai dengan UU No. 13/1968) dan membuka neraca baru (sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999).[141] Sebagaimana diatur dalam pasal 61 UU Bank Indonesia tersebut, ”neraca lama” BI harus diperiksa (diaudit) oleh BPK RI dan disampaikan hasilnya kepada DPR, untuk kemudian neraca singkat yang telah diperiksa tersebut diumumkan kepada publik melalui media massa. Pemeriksaan awal yang dilakukan BPK adalah *General Audit* yang bertujuan untuk menilai kewajaran penyajian angka-angka dalam ”neraca lama” BI tersebut, yang. meliputi:

1. Pemeriksaan atas dasar pengujian bukti-bukti yang mendukung jumlah-jumlah dan pengungkapan dalam laporan keuangan;
2. Penilaian atas prinsip akuntansi yang digunakan;
3. Penilaian atas estimasi signifikan yang dibuat oleh manajemen;
4. Penilaian terhadap penyajian laporan keuangan secara menyeluruh;
5. Pengujian atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan;
6. Pengujian terhadap kepatuhan pada pengendali intern.

Berdasarkan hasil audit terhadap neraca awal BI per 17 Mei 1999, DPR kemudian meminta BPK-RI untuk melakukan audit investigasi atas penyaluran dan penggunaan BLBI pada Bank Indonesia dan 48 bank penerima. Permintaan DPR ini tertuang di dalam Surat Ketua DPR-RI Nomor KS.02/032/DPR-RI/2000 tanggal 6 Januari 2000. Hasil pemeriksaan itu memberikan opini ”*disclaimer*” (tidak memberikan pendapat) sebagai akibat ditemukannya indikasi adanya penyimpangan dalam penyaluran maupun penggunaan BLBI yang menimbulkan potensi kerugian negara. Hasil audit investigasi atas penyaluran dan penggunaan BLBI tersebut

[141] Homepage BPK, www.bpk.go.id. Siaran pers BPK tentang Hasil Pemeriksaan Neraca Awal Bank Indonesia per tanggal 17 Mei 1999.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

kemudian diumumkan kepada publik melalui Homepage BPK, sebelum hasil pemeriksaan tersebut dilaporkan ke DPR.

Pokok-pokok kesimpulan hasil audit investigasi tersebut antara lain berisi:[142]

1. Kelemahan Sistem Pembinaan dan Pengawasan Bank
   a. penyimpangan BI dalam menyalurkan BLBI selain karena faktor ekstern, yaitu krisis moneter yang disebabkan karena kelemahan sistem pembinaan dan pengawasan bank oleh BI pada waktu yang lalu.
   b. Bank-bank yang tidak sehat tetap dibiarkan beroperasi, yang akhirnya tergantung pada dana bantuan likuiditas dari BI, dalam berbagai bentuk/ skip.
   c. Pada waktu-waktu yang lalu, BI tidak tegas menerapkan tentang *prudential banking* yang sudah ditetapkan sendiri oleh BI.
   d. Kelemahan lain dari sistem pengawasan adalah jumlah bank dan cabang bank yang harus diawasi tidak seimbang dengan jumlah pengawasan bank yang ada di BI, sehingga frekuensi pemeriksaan langsung (*on site supervision*) yang semestinya sekurang-kurangnya setahun sekali tidak dapat terlaksana.
2. Penyaluran BLBI berpotensi menjadi kerugian negara dan ditemukan adanya kelemahan manajemen penyaluran BLBI. Dalam siaran pers BPK, mengenai kelemahan manajemen penyaluran BLBI meliputi:
   a. Kekeliruan BI dalam memberikan bantuan likuiditas, yang akhirnya disebut BLBI adalah pada saat BI tidak melakukan sanksi top kliring kepada bank-bank yang rekening gironya di BI bersaldo negatif dan tidak bisa ditutup sesuai ketentuan. Pada saat itu BI tidak berani melakukan stop kliring karena khawatir takan terjadi efek domino. Kekhawatiran ini merupakan sutu teori yang belum teruji kebenarannya. Pemasalahan tersebut menjadi besar karena sejak awal BI tidak tegas dalam menerapkan sanksi stop kliring, terbukti beberapa bank yang sudah lama bersaldo debet (*overdraft*) namun tidak dilakukan stop kliring dengan alasan yang tidak jelas. Selain itu, direksi BI pernah membuat keputusan yang kurang berhati-hati, yaitu tetap bersikukuh tidak akan melakukan stop kliring, meskipun mengetahui bahwa *overdraft* suatu bank sudah semakin membesar melebihi nilai asetnya. Keputusan tersebut juga tidak menyebut batas waktu dan batas maksimal bagi suatu bank untuk *overdraft*.

[142] *Ibid*, Siaran Pers BPK tentang Hasil Audit Investigasi atas Penyaluran dan Penggunaan BLBI.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

b. Hakekat pemberian BLBI adalah untuk menanggulangi bank-bank yang mengalami kesulitan likuditas akibat di *rush* oleh nasabahnya. Namun karena penyaluran BLBI tersebut dilakukan melalui mekanisme kliring, maka BI sesungguhnya tidak mengetahui apakah benar dana BLBI digunakan untuk menanggulangi rush dan bukan digunakan untuk kepentingan grup pemilik bank.
c. Pemberian BLBI tidak terlepas dari program penjaminan kewajiban bank umum sebagaimana ditetapkan dalam Keppres No. 26 Tahun 1998. Dalam prakteknya program penjaminan yang diikuti oleh pembentukan BPPN tersebut tidak dimanfaatkan oleh BI dan BPPN. Bank-bank yang tidak mampu membayar kewajiban yang jatuh tempo tidak diarahkan untuk pemanfaatan program jaminan. BI tetap bertahan bahwa semua kewajiban bank dapat diselesaikan melalui mekanisme kliring, meskipun bank-bank sudah *overdraft* dalam jumlah yang sangat besar. BPK-RI berkesimpulan bahwa salah satu penyebab bengkaknya BLBI adalah karena BI dan BPPN tidak segera melaksanakan program penjaminan secara konsisten.

3. Dari hasil audit investigasi penyaluran BLBI sebesar Rp. 144.536.086 juta, BPK-RI menemukan penyimpangan, kelemahan sistem dan kelalaian yang menimbulkan potensi kerugian negara sebesar Rp. 138.442.026 juta atau 95,78% dari total BLBI yang disalurkan pada posisi tanggal 29 Januari 1999. Penyimpangan dalam penyaluran BLBI meliputi penyimpangan dalam penyaluran saldo debet, Fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus (FSBPUK), penyaluran fasilitas saldo debet, penyaluran New Fasilitas diskonto, penyaluran dana talangan rupiah dan terhadap penyaluran dana talangan valas.

Apabila mengacu pada siaran pers BPK-RI tanggal 4 Agustus 2008 tentang hasil audit investigasi atas penyaluran dan penggunaan BLBI, sebenarnya terdapat pengakuan bahwa temuan-temuan yang berkaitan dengan penyimpangan penyaluran BLBI di BI, pada dasarnya merupakan implikasi kebijakan Pemerintah untuk tidak memberikan sanksi stop kliring pada bank yang bersaldo debet.

Namun demikian, dari sisi pendekatan audit, BPK tampaknya kurang melakukan pendekatan secara makro mengenai *bottom line* dari kebijakan penyaluran BLBI. BPK terpaku pada pengertian audit investigasi yaitu audit teknis secara mikro menurut standar akunting sehungga yang dipotret hanya pada objek

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

yang ada datanya, yaitu di BI dan bank penerima sedangkan payung kebijakan yang mendasari dan proses penyelesaian yang telah ada dan sedang dilakukan melalui BPPN kurang diperhatikan. Seharusnya BPK tidak hanya melihatnya secara mikro, meskipun untuk keperluan verifikasi memang diperlukan, dan merumuskannya sebagai kesimpulan-kesimpulan adanya kelemahan sistem pembinaan dan pengawasan bank, kelemahan manajemen penyaluran BLBI, potensi kerugian negara dan penyimpangan dalam penggunaan BLBI, tanpa menarik benang merah ke situasi krisis dan pilihan kebijakan yang melatarbelakangi dan hasil penyelesaian yang telah dan sedang dilakukan.

1. Kelemahan sistem pembinaan dan pengawasan bank serta manajemen penyaluran BLBI.

Kesimpulan yang diambil BPK sebenarnya harus diletakkan kembali pada pilihan kebijakan Pemerintah yang sudah diketahui secara umum untuk tidak melakukan stop kliring dan penutupan bank. Dalam hal secara politis kebijakan itu memang yang menjadi pilihan Pemerintah, tentunya kurang tepat untuk mempertanyakan opsi itu semata-mata ke BI. Dalam beberapa kesempatan BI sebenarnya bermaksud menegakkan ketentuan secara konsisten, antara lain menutup bank yang tidak sehat. Namun, Pemerintah sering kali menolak usulan ini dengan berbagai pertimbangan yang bersifat politis yaitu untuk mencegah gejolak sosial menjelang peristiwa politik tertentu.

Pada tahun 1997 dan awal 1998, skim penjaminan Pemerintah juga belum terbentuk, sehingga pengenaan sanksi stop kliring terhadap sejumlah bank bermasalah (bersaldo debet) secara serentak dalam kondisi krisis akan membawa dampak kepanikan masyarakat, termasuk bank-bank yang memiliki tagihan kepada bank-bank yang dikenakan sanksi stop kliring tersebut. Dengan eksposure tersebut, dapat dipastikan bahwa sanksi stop kliring akan mengganggu kestabilan sistem pembayaran dan perbankan sebagai akibat efek domino. Dalam kondisi normal, efek domino memang sulit dibayangkan kejadiannya, namun dipastikan bahwa pengambil kebijakan di hampir seluruh dunia umumnya sangat berhati-hati dalam menilai risiko efek domino itu. Sebagai gambaran, pemerintah Amerika pun dengan pertimbangan efek domino, pernah menyelamatkan bank beraset besar (*Continental Illnois Bank*)

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

dan juga puluhan *Saving and Loan Institutions* dari kebangkrutan yang biaya penyelamatannya juga dibebankan pada keuangan negara.[143]

a. *Penyaluran BLBI yang dilakukan melalui mekanisme kliring tidak dapat mengetahui kebenaran dana BLBI dipergunakan sepenuhnya untuk menanggulangi rush dan bukan digunakan untuk kepentingan grup pemilik bank.*

Relevan untuk dikemukakan bahwa esensi dari dampak kesulitan likuiditas bank-bank memang selalu mengarah pada kegiatan kliring antar bank. Kegiatan kliring merupakan sarana penyelesaian utang piutang antara nasabah suatu bank dengan nasabah lain yang diselenggarakan oleh BI. Di dalam perhitungan kliring, suatu bank tidak dapat menolak penarikan dana oleh nasabah ataupun kreditur lainnya dengan alasan kekurangan likuiditas. Hasil akhir perhitungan kliring, kalah ataupun menang akan bermuara pada rekening masing-masing bank di BI. Apabila suatu bank mengalami kekalahan kliring dalam jumlah jauh lebih besar dari dananya yang tersedia (saldo kredit) pada rekening gironya di BI, maka rekening itu secara otomatis dengan sepengetahuan bank akan bersaldo debet (*overdraft*). Pada prinsipnya rekenng giro bank di BI tidak boleh bersaldo negatif dan apabila hal itu terjadi maka bank yang bersangkutan harus dapat menutup kekurangannya sebelum kliring berikutnya dimulai. Seandainya bank yang bersangkutan tidak menutup saldo giro negatif itu, maka bank akan dihentikan (skorsing) untuk sementara sebagai peserta kliring. Saldo debet itulah yang kemudian dikonversi menjadi BLBI.

Untuk daerah Jabotabek saja, jumlah warkat kliring per hari mencapai 200 ribu warkat.[144] Oleh karena itu, sangat mustahil untuk melakukan pengecekan satu persatu warkat kliring guna mengetahui apakah transaksi kliring itu digunakan untuk kepentingan grup pemilik bank. Meskipun demikian, BI tetap melakukan pengawasan terhadap penggunaan BLBI itu melalui pemeriksaan *post audit*. Beberapa penyimpangan yang dilakukan bank dalam penggunaan fasilitas ini sebanyak 39 bank yang diindikasikan adanya unsur tindak pidana telah dilaporkan kepada aparat yang berwenang.

---

[143] Bantuan Likuditas Bank Indonesia: Kebijakan Pemerintah untuk Meneyelamatkan Perekonomian Nasional, http://www.bi.go.id/Ind/BLBI/BLBI-utama.htm,

[144] *Ibid*

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

b. *Ketidakseimbangan jumlah bank yang diawasi dengan jumlah pengawas bank sehingga frekuensi pemeriksaan langsung yang semestinya sekurang-kurangnya setahun sekali tidak dapat terlaksana*.

Jumlah pemeriksa/pengawas bank dibandingkan dengan jumlah bank yang beroperasi memang kurang memadai, namun tidak berarti BI tidak melakukan pengawasan dan pembinaan bank. Sebelum krisis, BI telah menangani beberapa bank bermasalah sehingga menjadi sehat baik melalui merger, masuknya investor baru maupun tindakan pembinaan lainnya. Selama tahun 1997, BI bekerjasama dengan kantor akuntan publik memeriksa bank dengan TOR yang disusun BI. Meski demikian, pada saat krisis tenaga pemeriksa maupun pengawas bank lebih banyak dikonsentrasikan pada *crash program* monitoring likuiditas, penutupan dan pembekuan bank serta evaluasi kinerja bank-bank dalam rangka rekapitulasi.

BI juga konsisten mengeluarkan ketentuan *prudential banking* di bidang perbankan sebagai rambu-rambu operasional bank disamping pemeriksaan langsung yang bersifat *post-audit*, walaupun secara administratif, Direksi Bank tetap bertanggung jawab apabila terjadi pelanggaran atas ketentuan yang berlaku temasuk penyimpangan dalam penggunaan BLBI.

2. Penyaluran BLBI berpotensi menjadi kerugian negara

BPK menyatakan dari hasil audit investigasi atas penyaluran BLBI sebesar Rp. 144.536.086 juta ditemukan penyimpangan, kelemahan sistem dan kelalaian yang menimbulkan potensi kerugian negara sebesar Rp. 138.442.026 juta atau 95,78% dari total BLBI yang disalurkan posisi tanggal 29 Januari 1999.

Angka potensi kerugian Pemerintah sebesar Rp. 138,4 triliun diakui sendiri oleh BPK masih belum final karena tergantung hasil proses recovery yang masih sedang berlangsung. Dari perhitungan BPPN yang dinyatakan kepada Panja DPR, tingkat recovery penjualan asset (*core and non core asset*) dapat mencapai 50%. Dengan perhitungan *cash in* selama 4 tahun, dari *cash out* selama 20 tahun (dengan grace period 5 tahun) dan bunga 3%, Pemerintah tidak akan mengalami kerugian. Apabila ternyata tingkat recovery di bawah itu, sebenarnya kekurangannya tidak dapat dikatakan sebagai kerugian negara lebih tepat dikatakan sebagai biaya bagi stabilisasi sistem perbankan dan sistem pembayaran serta lebih terpuruknya ekonomi nasional.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Disamping itu, masih dipertanyakan apakah tepat menilai potensi kerugian negara di pihak BI sementara tagihan BLBI itu sendiri sudah dialihkan kepada Pemerintah yang tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1998 tentang Pinjaman Dalam Negeri Dalam Bentuk Surat Utang yang menyebutkan bahwa: ”pada tahap pertama akan diterbitkan utang senilai Rp. 80 triliun”. Artinya Pemerintah melalaui BPPN sedang dan telah melakukan recovery dari tagihan, bahkan untuk BTO penagihan itu dilakukan dengan cara konversi melalui penyertaan modal Pemerintah. Demikian pula BPPN telah menandatangani *Master of Settlement and Acquisition* (MSAA), *Master Refinancing and Note Issuance Agreement* (MRNIA) atau Akta Pengakuaan Utang (APU) dengan pemegang saham BBO untuk pengembalian BLBI baik melalui penyerahan aset maupun pembayaran tunai kepada BPPN. Atas penandatanganan MSAA ini, Pemerintah menerbitkan *release and discharge* yang menyatakan tagihan BLBI menjadi lunas dan tidak akan melakukan penuntutan pidana atas pelanggaran yang dilakukan bank, serta me-*release* semua jaminan yang dahulu diikat untuk BLBI.

Dari kronologi itu, sebenarnya tagihan BLBI sudah dialihkan ke Pemerintah dan Pemerintah menyatakan sudah menerima pelunasan. Namun, Pemerintah belum mau mengakui seluruh BLBI dan tergantung pada audit BPK, sementara BPK merekomendasi bahwa penyelauran BLBI sebesar 95,78% adalah tidak layak. Dengan demikian, apabila BLBI belum diakui layak oleh BPK, apakah yang menjadi dasar Pemerintah menagih ke pemegang saham?

Untuk mengetahui tanggung jawab BI terhadap hasil audit tersebut, perlu dingat bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan oleh BI pada saat itu adalah tindakan pada saat keadaan darurat atau keadaan tidak normal. Berdasarkan Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral diketahui bahwa bank (BI) dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuditas dalam keadaan darurat. Ketentuan ini menunjukkan kedudukan BI sebagai *Lender of Last Resort* sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Amandemen UU No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia dan Penjelasannya. [145]

[145] Amandemen Pasal 11 ayat (4) dan (5) UU Bank Indonesia:
Ayat (4): *“Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan system keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah”*.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Pada tahun 1997, pelaksanaan kegiatan BI dilakukan berdasarkan UU Bank Sentral yang didalamnya tidak memberikan pengertian keadaan darurat. Di dalam UU Bank Indonesia secara eksplisit digambarkan mengenai keadaan darurat, yaitu pada Pasal 11 ayat (4) yang mengatakan bahwa BI dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah apabila suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik[146] dan berpotensi mengakibatkan krisis[147] yang membahayakan sistem keuangan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dalam keadaan kesulitan likuditas bank-bank yang bersifat sistemik tersebut, Pemerintah dihadapkan pada 2 (dua) pilihan kebijakan, yaitu membiarkan bank-bank dikenakan sanksi stop kliring sehingga berguguran secara massal dan dalam tempo singkat; atau melakukan tindakan penyelamatan. Kebijakan yang akhirnya dipilih, sesuai kesepakatan Pemerintah dan IMF dalam LoI, adalah melakukan penyelamatan karena dalam suasana krisis multi dimensi seperti itu kebijakan untuk menutup bukanlah opsi yang realistis.

Penyaluran BLBI sendiri sebenarnya merupakan suatu bentuk pelaksanaan tugas BI untuk mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan rupiah, sesuai dengan Pasal 7 UU No. 13/1968. Pelaksanaan tugas pokok tersebut dilakukan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan Dewan Moneter (Pasal 8 UU No. 13/1968). Kebijaksanaan Pemerintah dalam menyalurkan BLBI merupakan pelaksanaan dari petunjuk atau Keppres dari hasil sidang Kabinet terbatas bidang EKKUWASBANG dan PRODIS pada tanggal 3 September 1997 yang berisi permintaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Gubernur BI untuk memberikan

---

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 diatur dalam undnag-undang tersendiri yang ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004"*.
Ketentuan-ketentuan dalam Amandemen UU Bank Indonesia tersebut merupakan hukum darurat yang dibutuhkan dalam hal negara Indonesia mengalami krisis.

[146] Bandingkan dengan pengertian yang diatur dalam Pasal 1 ayat 4 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang republik Indonesia No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (PERPU No. 4 Tahun 2008) : "*Berdampak Sistemik adalah suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu bank, LKBB, dan/atau gejolak pasar keuangan yang apabila tidak diatasi dpat menyebabkan kegagalan sejumlah bank dan/atau LKBB lain sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional*".

[147] Bandingkan dengan pengertian yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2)PERPU No. 4 Tahun 2008 : "*Krisis adalah suatu kondisi sitem keuangan yang sudah gagal secara efektif menjalankan fungsi dan perannya dalam perekonomian nasional*" .

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

bantuan kepada bank-bank yang mengalami kesulitan dan melakukan penggabungan atau akuisisi terhadap bank-bank yang tidak sehat. Dan apabila upaya-upaya tersebut tidak berhasil, maka bank-bank tersebut dilikuidasi dengan tetap memperhatikan kepentingan deposan.

Jika dibandingkan dengan aturan yang ada dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (selanjutnya disebut "**PERPU No. 4 Tahun 2008**"), yang dibuat berdasarkan pengalaman kasus BLBI, Jaring Pengaman Sistem Keuangan dibentuk dengan tujuan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pencegahan dan penanganan krisis[148] (Pasal 2), untuk mengatasi permasalahan Bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan/atau solvabilitas yang secara individu berdampak sistemik atau bank yang secara individu tidak berdampak sistemik tetapi secara bersama-sama dengan bank lain berdampak sistemik pada kondisi krisis (Pasal 4). Untuk mencapai tujuan tersebut, Komite Stabilitas Sistem Keuangan[149] berfungsi menetapkan kebijakan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis (Pasal 6), salah satunya dengan memberikan Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD)[150] kepada bank yang mengajukan permohonan FPD dan memenuhi kriteria solvabilitas sesuai ketentuan Bank Indonesia dalam suatu perjanjian; atau menetapkan bank yang mengalami kesulitan likuiditas tersebut sebagai Bank Gagal[151]. Aturan dan prosedur mengenai

---

[148] Jaring Pengaman Sistem Keuangan secara umum ditujukan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas *lender of last resort*, program penjaminan simpanan, serta pencegahan dan penanganan krisis. Namun demikian, mengingat pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas *lender of last resort*, serta program penjaminan simpanan telah diatur dalam Undang-undang tersendiri, maka UU ini hanya mengatur masalah pencegahan dan penanganan krisis. Lihat Penjelasan Pasal 2 PERPU No. 4 tahun 2008.

[149] Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) keanggotaannya terdiri dari Menteri Keuangan sebagai Ketua merangkap Anggota dan Gubernur Bank Indonesia sebagai Anggota. *Lihat* Pasal 5 PERPU No. 4 tahun 2008. Keanggotaan Menteri Keuangan dalam KSSK adalah dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai otoritas fiscal dan menjaga stabilitas ekonomi. Sedangkan keanggotaan Gubernur BI dalam KSSK adalah dalam rangka menjalankan fungsinya menjaga stabilitas moneter dan sistem keuangan (Penjelasan Pasal 5)

[150] "*Fasilitas Pembiayaan Darurat, yang selanjutnya disebut FPD adalah fasilitas pembiayaan dari Bank Indonesia yang dijamin oleh Pemerintah kepada bank yang mengalami kesulitan* likuiditas yang Berdampak Sitemik dan berpotensi Krisis namun masih memenuhi tingkat solvabilitas". Lihat Pasal 1 ayat (5) PERPU No. 4 tahun 2008.

[151] "*Bank Gagal adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh Bank Indonesia sesuai dengan kewenangan yang dimlikinya*" Lihat Pasal 1 ayat (9) PERPU No. 4 tahun 2008.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

pencegahan dan penanganan krisis tersebut diatur dalam Pasal 11 – Pasal 25 PERPU No. 4 tahun 2008.

Dalam hal pengawasan, dapat dilihat bahwa dikeluarkannya deregulasi Pemerintah pada tahun 1998 telah memberikan kemudahan para pelaku ekonomi untuk mendirikan bank. Seperti diketahui bahwa izin pendirian bank pada saat itu berada di tangan Menteri Keuangan, sedangkan Bank Indonesia melaksanakan pengawasan dan pembinaan bank-bank (sesuai Pasal 29 ayat (1) UU Perbankan). Pengawasan dilaksanakan secara langsung dan tidak langsung serta berkala maupun setiap waktu diperlukan (Pasal 30 dan 31 UU Perbankan). Namun, dalam hal suatu bank dianggap kesulitan dan membahayakan sistem perbankan, maka BI harus mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk mencabut izin usaha bank tersebut (Pasal 37 UU Perbankan). Pengawasan bank-bank yang dilakukan BI juga dilakukan berdasarkan Pasal 31 Bank Sentral. Berdasarkan Pasal 22 dan 23 UU No. 13/1968, BI diwasi oleh Pemerintah yaitu oleh Komisaris Pemerintah selaku pengawas bank sentral sebagai perusahaan. Anggota Komisaris Pemerintah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Komisaris Pemerintah juga berhak menghadiri rapat direksi bank sentral, untuk mengawasi dan mencegah diambilnya keputusan atau tindakan yang tidak tepat atau tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Selain itu, Komisaris Pemerintah juga berhak melakukan pemeriksaan dengan meminta keterangan dan semua buku serta surat-surat Bank Indonesia. Dalam kenyataannya, wewenang dan hak pengawasan Pemerintah tersebut tidak menunjukkan sikap atau tindakan keberatan atau tidak menyetujui keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang dilakukan BI yang berkaitan dengan penyaluran BLBI.

Mengenai tidak diberlakukannya sanksi stop kliring terhadap bank-bank, BI berpedoman pada Keputusan Rapat Direksi BI tanggal 15 Agustus 1997 yang dijadikan acuan Direksi dan Pengawas Bank dalam memberikan BLBI. Rapat tersebut dilakukan dalam keadaan darurat dan sangat mendesak yakni untuk membahas dan mengatasi keadaan moneter dan dunia perbankan yang mengalami krisis. Menurut Keputusan Direksi BI No. 14/35/Kep/Dir/UPPB tanggal 10 September 1981 tentang Penyelenggaraan Kliring Lokal, disebutkan bahwa:

> Bagi bank yang tidak dapat menutup kekurangan saldonya sampai kliring hari berikutnya, maka bank bersangkutan ”dapat” dikenakan sanksi tidak boleh ikut kliring.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Perkataan "**dapat**" tersebut menurut Keputusan Direksi mengandung arti "**tidak wajib**" untuk menghentikan bank umum ikut kliring. Diketahui pula bahwa pada saat itu jumlah bank yang seharusnya dikenakan stop kliring mencapai 55,2% dari seluruh total jumlah industri perbankan.[152] Efek domino yang mungkin terjadi adalah kewajiban tagihan antar bank tidak akan terbayar, kewajiban pembayaran terhadap pemilik rekening juga akan terbengkalai. Selain itu, dalam sektor riil, sebagian besar sistem pembayaran akan terhenti. Penting untuk dicatat bahwa situasi yang dihadapi bank-bank pada waktu itu adalah *iliquid*, bukan *insolvent* sehingga mencerminkan bahwa dalam kondisi *rush*, bank yang sehat pun tidak akan mampu mengatasi kesulitan likuditas tanpa bantuan Pemerintah.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa penyaluran BLBI dalam bentuk dispensasi saldo debet dilakukan berdasarkan UU Bank Sentral, Keputusan Rapat Direksi BI tanggal 15 Agustus 1997, tanggal 10 September 1981 tentang Penyelenggaraan Kliring Lokal dan berdasarkan Keppres dari hasil sidang Kabinet terbatas bidang EKKUWASBANG dan PRODIS pada tanggal 3 September 1997. Masalah ini menghadapkan BI pada dua pilihan, apakah bank yang bersaldo negatif harus ditutup/ diskors (sesuai Keputusan Direksi BI No. 14/3/Kep/Dir/UPPB) atau BI bertindak sebagai *Lender of Last Resort* (sesuai dengan UU No. 13/1968). Bank Indonesia kemudian memutuskan untuk bertindak sebagai *Lender of Last Resort* demi untuk menjaga dan mengatasi gejolak moneter dan mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan.

Selain melalui dispensasi saldo debet, penyaluran BLBI juga dilakukan melalui Fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus (FSBPUK). Fasilitas ini disediakan bagi bank untuk menanggulangi kesulitan likuiditas karena adanya ketidaksesuaian antara dana masuk yang lebih kecil, dibandingkan dengan arus dana keluar (*mismatch*). Fasilitas ini diberikan setelah terlebih dahulu dilakukan penilaian besarnya *mismatch* yang terjadi. Fasilitas ini menekankan bahwa sesuai dengan Akta Jual Beli Promes dan Jaminan, bank yang belum menyerahkan promes setara dengan fasilitas yang diterimanya wajib memberikan jaminan pribadi atau jaminan perusahaan. Hal ini menunjukkan bahwa BI berusaha meminta penggantian dana berupa jaminan pribadi atau perusahaan. Pengikatan ini dilakukan untuk memperkuat

[152] Djauhari Effendy dalam tulisannya yang berjudul "Rekap BI tak akan Tuntaskan Drama BLBI", Surabaya Post, 20 September 2000, sebagaimana terdapat di dalam buku *Politik dan BLBI: Kumpulan Artikel Pengamat dan Wartawan*, (Jakarta: PT. Ekbis Global Medianusa, 2000), hal. 189.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

kedudukan BI sebagai kreditur. Pemberian fasilitas ini juga didasari oleh beberapa ketentuan, antara lain:

a. Surat Gubernur BI tanggal 26 Desember 1997
b. Lampiran Surat Gubernur BI pada tanggal 26 Desember 1997 tentang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia kepada Bank-bank Swasta Nasional.
c. Surat Menteri Negara Sekretaris Negara kepada Gubernur Bank Indonesia No. R-183/Msekneg/12/1997 tentang Bantuan Likuditas Bank Indonesia kepada Bank-bank Swasta Nasional.
d. Surat Bank Indonesia No. 30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997 tentang Permohonan Pemberian FSBPUK.

Dalam hal penyaluran fasilitas saldo debet, BI mengamankan kepentingannya dengan cara mendudukkan fasilitas tersebut sehingga mempunyai ikatan notariil. Dalam hal ini BI tidak hanya menerima promes bank sebagai jaminan (sesuai Pasal 32 ayat (2) UU No. 13 Tahun 1968), BI juga kemudian meminta tambahan jaminan sebagai tindakan prudential. Jaminan tambahan tersebut dapat dijamin oleh pihak ketiga dengan menerbitkan personal guarantee atau corporate guarantee yang diikat secara notariil (sesuai Pasal 1820 dan 1824 KUHPerdata). Jaminan tersebut berfungsi sebagai salah satu langkah pengamanan berkaitan dengan tanggung jawab penerima BLBI dalam mengembalikan dana bantuan tersebut. Kelak apabila pengembalian dana BLBI tidak dapat dilakukan atau tidak dapat dipenuhi, maka tanggung jawab pengembalian dana tersebut dapat dimintakan sampai harta pribadi pemilik bank dan/atau penjaminnya.

Mengenai penyaluran New Fasilitas Diskonto, BI telah menyalurkannya sesuai dengan Keputusan Direksi BI No. 31/55/KEP/DIR tanggal 1 Juli 1998, yaitu sesuai dengan persyaratan Fasilitas Diskonto:

a. Menandatangani Akta Pengakuan Hutang dan Akta Pengakuan Hutang dengan Jaminan disertai penyerahan promes bank.
b. Jaminan tambahan yang diserahkan berupa aktiva tetap milik bank atau penjaminan lainnya dan saham bank atau perusahaan lainnya yang dimiliki pemegang saham.

Dengan persyaratan tersebut, maka seluruh bank penerima fasdis telah menyerahkan jaminan setara dengan fasilitasnya.

Pelaksanaan pemberian dana talangan rupiah dilakukan oleh BI untuk menalangi semua pembayaran kepada semua penabung, deposan dan giran pada bank-bank

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

yang dilikuidasi, masing-masing Rp. 20 juta per rekening. Hal ini dilakukan sesuai dengan salah satu keputusan Pemerintah, yaitu melalui Surat Menteri Keuangan No. S-114/MK/1998 tanggal 20 Februari 1998 yang ditujukan kepada Gubernur BI, yaitu mengenai tata cara pembayaran kepada deposan bank yang dicabut izinnya pada tanggal 1 November 1997. Pelaksanaan ini tidak terkait dengan sumber pelunasan kewajiban Bank Dalam Likudiasi (BDL) oleh Tim Likuidasi. Kemudian, dilakukan proses pengembalian dana dari hasil penjualan aset BDL, yang pada akhirnya akan dapat mengurangi beban Pemerintah.

Dalam hal pemberian fasilitas dana talangan valas, BI melaksanakan penyaluran dana sebagai perwujudan dari hasil *Frankfurt Agreement*, yaitu perundingan Pemerintah Indonesia dengan pihak perbankan internasional dalam upaya untuk mengembalikan kepercayaan dunia internasional terhadap perbankan Indonesia. Semua ini terjadi akibat besarnya tunggakan *Trade Finance* Perbankan Nasional yang meningkat akibat ditutupnya *credit line* oleh perbankan internasional, sehingga perbankan internasional tidak bersedia mengkonfirmasi *Letter of Credit* (L/C) yang dibuka oleh perbankan Indonesia. Bila BI dan Pemerintah tidak segera bertindak memberikan jaminan melalui pemberian dana talangan terhadap kreditur luar negeri, maka dikhawatirkan akan terjadi kesulitan dalam pelaksanaan perdagangan internasional yang akan berdampak pada sektor riil terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok dan obat-obatan.

Penyaluran dana talangan tersebut juga dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan antara lain:

a. KEPPRES No. 55 Tahun 1998 tanggal 6 April 1998 tentang Pinjaman Dalam Negeri dalam Bentuk Surat Hutang.
b. KEPPRES No. 120 Tahun 1998 tanggal 12 Agustus 1998 tentang Penerbitan Jaminan BI, serta penerbitan Jaminan Bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri.
c. Kesepakatan mengenai Interbank Debt Exchange Offer London, 29 Maret 1999.
d. Surat Menteri Keuangan S-686/017/1998 tanggal 1 Desember 1998 tentang Penyelesaian Tunggakan Interbank Debt dan Trade Finance Perbankan setelah tanggal 30 Juni 1998.
e. SK BI No. 29/192/KEP/DIR tanggal 26 Maret 1997 tentang Pedoman Penerimaan Pinjaman Komersil Luar Negeri.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

f. Fact Sheet, Perjanjian Restrukturisasi Pinjaman Indonesia yang dicapai dalam Perjanjian di Frankfurt tanggal 4 Juni 1998 dan lain-lainnya.

Pada dasarnya, berbagai tindakan BI dalam mengatasi krisis selama tahun 1997 sampai dengan awal tahun 1999 merupakan pelaksanaan tugas BI selaku bank sentral, sesuai dengan Pasal 7 UU No. 13/1968. Pelaksanaan tugas-tugas BI tersebut tidak lepas dari peran Pemerintah dan Dewan Moneter saat itu, sehingga BI hanya bertindak sebagai pelaksana kebijaksanaan Pemerintah (Pasal 8 UU No. 13/1998), karena pada saat itu belum ada independensi Bank Indonesia sebagaimana telah tercetus dalam UU Bank Indonesia. Oleh karenanya, Bank Indonesia tidak dapat dimintai pertanggungjawaban sepenuhnya terhadap penyaluran dana BLBI.

Selain itu, penyaluran dana BLBI dilakukan dalam keadaan darurat, sehingga diperlukan pertimbangan dan tindakan yang cepat dan tanggap dalam upaya mencegah meluasnya krisis ekonomi dan dampaknya serta penanggulangan krisis tersebut. Penerapan sikap kehati-hatian (*prudential banking*) dalam penyaluran BLBI (dengan meneliti lebih dahulu apakah pihak bank penerima BLBI menerima dan memenuhi syarat BLBI atau tidak) akan menghambat penyaluran BLBI sehingga dapat mengakibatkan hancurnya sistem perbankan Indonesia yang kemudian akan berdampak terjadinya kekacauan ekonomi. Dari sisi yuridis, penyaluran BLBI itu sesungguhnya bukan merupakan kebijakan ”baru” dan secara mendadak diciptakan. Kebijakan itu telah dilakukan jauh sebelum terjadinya krisis moneter dan memiliki landasan hukum yang lama, yaitu UU No. 13/1968 dan UU Perbankan.[153]

Bank Indonesia berusaha tetap berada di dalam koridor hukum dalam setiap pelaksanaan tugas-tugasnya. Hal ini terlihat dari berbagai pertimbangan hukum yang mendasari tindakan-tindakan BI, termasuk upaya pelaksanaan dan penegakan ketentuan hukum dan pelaksanaan kebijakan Pemerintah (sebagai pihak yang mewakili pertimbangan ekonomi dan politik). Dapat dikatakan bahwa pada saat itu, BI berhadapan dengan dua kebutuhan yang dilematis, yaitu kebutuhan untuk memenuhi syarat-syarat penyaluran BLBI sebagaimana yang ditentukan dalam undang-undang atau menyalurkan BLBI dengan segera untuk mencegah hancurnya

[153] Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 1998 menyebutkan ”*Bank dapat pula memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat*”. Sedangkan Pasal 37 ayat (2) huruf b UUNo. 7 Tahun 1992 menegaskan “*Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan likuiditas yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka BI dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*”.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

sistem perbankan Indonesia. Penjelasan ini secara eksplisit sebenarnya menekankan adanya kepentingan umum yang mendasari penyaluran dana BLBI di dalam suatu keadaaan darurat.

Untuk mengatasi kesulitan likuiditas bank-bank yang disebabkan adanya penarikan dana pihak ketiga dalam jumlah besar sehingga terjadi saldo debet di Bank Indonesia, tidak dapat diterapkan hanya dengan memberikan parameter pada Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 14/35/Kep/Dir/UPPB tanggal 10 September 1981 tentang Penyelenggaraan Kliring Lokal dan Surat Edaran Direksi Bank Indonesia No. 22/227/UPG tanggal 31 Maret 1990 tentang Otomasi Penyelenggaraan Kliring maupun Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia (antara lain) No. 21/54/Kep/Dir tanggal 27 Oktober 1988 tentang Penyediaan Fasilitas Diskonto dalam rupiah maupun produk-produk hukum Bank Indonesia, akan tetapi didasari suatu norma atau aturan hukum yang mengandung makna implementasi asas kepatutan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik. Artinya, apakah Kebijakan Direksi Bank Indonesia sesuai dengan prinsip *Algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestuur* (Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik). Ternyata Kebijakan Bank Indonesia yang dihasilkan pada Rapat tanggal 15 Agustus 1997 dan Rapat tanggal 20 Agustus 1997 bertujuan memperbaiki likuditas perbankan pada saat itu adalah sesuai dengan asas *Kecermatan Materiel* (Kecermatan Substantif) dari asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu bertujuan untuk tidak menimbulkan kerugian seseorang (para nasabah) dan diperlukan untuk melindungi kepentingan Masyarakat dan Negara dalam skala perekonomian yang lebih luas, dengan tepat waktu dan sasaran.[154]

Ahli perbankan DR. Ir. Dradjad H. Wibowo dan DR. Zulkarnain Sitompul, SH., LLM berpendapat bahwa kebijakan saldo debet merupakan satu-satunya yang dapat dipergunakan dan merupakan jalan yang terbaik waktu itu dalam rangka penyelamatan system perbankan dan pembayaran, dengan alasan karena keadaan

[154] Dari pertimbangan putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta a Quo terbukti adanya "*Materiele Feit*" berupa Rapat tanggal 15 dan 20 Agustus 1997, yang menghasilkan suatu Discreation/diskreasi atau kebijakan/kebijaksanaan Dewan Direksi Bank Indonesia bagi pmeberian dispensasi kliring untuk 18 bank yang mengalami saldo debet yang tidak dapat dianggap sebagai tindak pidana, artinya unsure "menyalahgunakan wewenang" sebagai *bestanddeel delict* tidak terbukti sebagai *Starfbare Feit*, tetapi sebagai suatu kebijakan (beleid), karena telah tepat Pengadilan Tinggi DKI Jakarta melalui putusannya menyatakan terdakwa dilepas dari segala tuntutan hukum (*Onslag Van Alle Rechtvervolging*) berdasarkan alasan pembenar (*Rechts Vaardigingsgronden*).

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

krisis memerlukan kecepatan dalam bertindak. Tindakan Bank Indonesia melalui Kebijakan tersebut masih berada dalam batas-batas kepatutan yang ada, artinya perbuatannya adalah materiele tidak *wederrechtelij*k. Produk hukum Bank Indonesia tidak dapat diterapkan pada krisis saat itu, begitu pula fasilitas kredit likuiditas melalui fasilitas Diskonto II.

Menurut Prof. DR. RM. Grindro Pringgodigdo, SH., *instant decision* yang merupakan kebijakan tersebut, baik *wijsheid* maupun *overheidsbeleid* berupa pengambilan keputusan yang bersifat pernyataan (tertulis) dan/atau keputusan tertulis atau lisan didasarkan atas kekuasaan/wewenang "*discretioner*" ("*Discretionary Power*" atau *authority*) yang memiliki asas kecermatan substantive/ yang masih dalam batas-batas asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Beginselen Van Behoorlyk Bestuur*). Kewenangan diskresioner seringkali lebih baik daripada aturan-aturan tertulis dibuktikan dalam menghadapi suatu hasil dari "*unique facts and circumstances of particular cases*", bahkan Michael J. Allen dalam bukunya menyatakan bahwa *"Elimination of all discretionary power is both impossible and undesirable"*[155], jadi kewenangan Diskresi adalah dibenarkan dalam menghadapi kondisi dari kasus-kasus yang bersifat khusus, seperti halnya kasus kliring saldo debet.[156]

Di dalam hasil audit BPK tersebut juga dikatakan bahwa terdapat potensi kerugian negara sebesar Rp. 138.442.026 juta atau 95,78% dari total BI yang disalurkan pada posisi tanggal 29 Januari 1999. Hal ini dikaitkan dengan Pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan bahwa:

[155] Michael J. Allen Cs, *Cases &Materials on Constitutional & Administration Law*, (USA: Blackstone Press Limited, 1990), hal. 155.

[156] Indiyanto Seno Adji, "Overheidsbeleid" Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, *Jurnal Keadilan Vol. 4 No. 2*, (Jakarta: Pusat Kajian Hukum dan Keadilan, 2005/2006), hal. 22.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

> ”Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, akan dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama...”

Hasil audit ini kemudian mengarah kepada sangkaan adanya penyalahgunaan wewenang oleh para pejabat Bank Indonesia dalam menyalurkan BLBI sehingga menimbulkan potensi kerugian negara.

Kebijakan Direksi Bank Indonesia secara kolektif institusional tentang pemberian kredit likuiditas dalam kondisi yang darurat, apakah melalui fasilitas dispensasi kliring bagi 18 (delapan belas) Bank yang mengalami saldo debet ataukah (seharusnya) melalui fasilitas penyediaan kredit likuiditas dengan Diskonto II dalam rupiah merupakan persoalan “Kebebasan Kebijakan” atau “*beleidsvrijheid*” atau “*Freies Ermessen*” yang dalam tugas publiknya Negara cq Direksi Bank Indonesia memiliki semacam ruang gerak yang bebas dan luas. Sehingga landasan ataupun motivasi adanya suatu kebebasan kebijakan dari Negara dalam menjalankan tugas publiknya tidak dapat dinilai oleh Hakim Perdata dan Hakim Pidana: yang kesemuanya ini, menurut Prof. Oemar Seno Adji, SH mendekatkan diri pada suatu “*separation of powers*”, khususnya dalam arti “*separation of functions*” ataupun “*separation of organism*”. Dengan demikian, Kebijakan Direksi Bank Indonesia[157] dalam menentukan untuk memberikan atau tidak memberikan kredit likuiditas, baik melalui fasilitas saldo debet ataupun fasilitas diskonto maupun untuk menghentikan atau tidak menghentikan kliring bagi ke-18 bank yang bersaldo debet merupakan Kebebasan Kebijakan, suatu *Freies Ermessen* atau *beleidsvrijheid* dalam rangka *Staatsbeleid* yang dalam tataran implementasinya dilakukan oleh Direksi Bank

[157] Pertimbangan Putusan Pengadilan Negeri yang menyatakan pada pokoknya Direksi bank Indonesia dianggap secara sah dan meyakinkan melanggar Dakwaan Primair, yaitu Pasal 1 ayat (1) sub (b) UU No. 3 Tahun 1971 karena didasarkan Fakta Hukum mengenai adanya pelaksanaan suatu “Kebijakan Dewan Direksi Bank Indonesia” atau “*Overheidsbeleid*” yaitu sebagaimana dipertimbangkan oleh Pangadilan bahwa Direksi Bank Indonesia telah melakukan:

1. Pemberian fasilitas Saldo Debet, yaitu dengan dispensasi kliring bagi 18 (delapan belas) Bank yang mengalami Saldo Debet yang bertentangan dengan Surat Keputusan Direksi BankIndonesia No.: 14/35/KEP/DIR/UPPB tanggal 10 September 1981 (tentang Penyelenggaraan Kliring Lokal) dan Surat Edaran Direksi Bank Indonesia No.: 22/227/UPG Tanggal 31 Maret 1990 (tentang Otomasi Penyelenggaraan Kliring); dan
2. Pemberian Kredit Likuiditas bagi 18 (delapan belas) Bank yang mengalami Saldo debt yang bertentangan dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia (antara lain) No. 21/54/Kep/Dir Tanggal 27 Oktober 1988 (tentang Penyediaan Fasilitas Diskonto dalam Rupiah).

Kontra Memori Kasasi Terhadap Memori Kasasi atas Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No. 148/PID/2003/PT.DKI tanggal 29 Desember 2003 dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 2043/PID.B/2001/PN.Jak.Psttanggal 1 April 2003, hal. 32-33.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Indonesia selaku *Overheidsbeleid*, dan tidak menjadi wewenang dari Hakim Umum (Perdata maupun Pidana), begitu pula tidak menjadi wewenang Peradilan Pidana terhadap Pembanding. Penilaian terhadap benar tidaknya suatu Kebijakan Negara (in casu Kebijakan Direksi Bank Indonesia dalam memberikan fasilitas kredit likuiditas) yang masuk dalam kategoris *beleidsvrijheid* tidak menjadi kompetensi dari Peradilan Umum, baik Peradilan Perdata maupun Peradilan pidana, untuk mengadili dan memutus perkaranya.

Kebijakan pemberian Kredit Likuiditas dalam keadaan yang darurat ini sesuai dengan Petunjuk Presiden pada tanggal 3 Desember 1996 yang saat itu pada pokoknya melarang untuk melakukan tindakan likuidasi atau tindakan-tindakan lain yang dapat menimbulkan gejolak social sehubungan dengan adanya dua agenda nasional, yaitu Pemilihan Umum dan Sidang Umum MPR-RI, dan hal yang sama dikemukakan kembali oleh Presiden kepada Direksi Bank Indonesia pada tanggal 15 April 1997.[158] Sebenarnya, atas dasar petunjuk Presiden RI (saat itu) yang tidak menghendaki adanya likuidasi dan tindakan-tindakan lain yang dapat menimbulkan gejolak social sebagaimana bunyi pertimbangan di atas, maka pemberian fasilitas kredit likuiditas merupakan Kebijakan Negara (*Staatsbeleid* atau *State Policy*) dalam hal ini Presiden sebagai Kepala Negara (atau Kepala Pemerintahan) yang dalam tataran impelentasinya dilaksanakan oleh aparatur negara atau "*Overheidsbeleid*" melalui Kebijakan Dewan Direksi Bank Direksi, yang dituangkan sebagai parameternya adalah peraturan perundang-undangan tertulis, juga asas-asas hukum tidak tertulis sebagai kepatutan yang lazim dalam masyarakat.

Sebagaimana juga telah dijelaskan di atas, bahwa penyaluran BLBI merupakan pelaksanaan undang-undang, yaitu UU Bank Sentral dimana BI bertindak sebagai *Lender of Last Resort* dengan cara memberikan bantuan kepada bank-bank yang mengalami likuiditas. UU No. 13/1968 juga menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas pokoknya, BI bertindak sebagai pelaksana kebijakan Pemerintah dan Dewan Moneter. Selain itu, penyaluran BLBI dilakukan dalam keadaan darurat (*overmatch* atau keadaan memaksa) dalam rangka penyelamatan perbankan nasional, yaitu demi kepentingan umum.

[158] Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 2043/PID.B/2001/PN.Jak.PSt tanggal 1 April 2003, hal. 291-292.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Penyaluran dana BLBI ini juga didasari oleh Keppres sesuai hasil sidang kabinet terbatas bidang EKKUWASBANG dan PRODIS tanggal 3 September 1997, sehingga dapat dikatakan bahwa penyaluran BLBI sebagai bentuk pelaksanaan perintah jabatan. Mengenai unsur atau sifat melawan hukum dalam perbuatan penyaluran BLBI oleh BI memiliki alasan yang dapat menghapuskan sifat melawan hukum itu yang dikenal dengan istilah *beroepsrecht*, yakni melakukan suatu perbuatan yang ditimbulkan oleh suatu hak melakukan pekerjaan.[159] Artinya, pegawai BI berhak karena posisi dan jabatannya melakukan suatu perbuatan *in casu* pemberian kredit likuiditas kepada bank dalam keadaan darurat sesuai Pasal 32 UU No. 13/1968. Dengan demikian, penyaluran BLBI oleh pejabat BI tidak mengandung unsur melawan hukum dan bukan merupakan suatu tindak pidana. Hal ini juga diperkuat dengan adanya perlindungan hukum terhadap BI dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Perlindungan hukum ini terdapat di dalam Pasal 45 UU Bank Indonesia yang menjelaskan bahwa perlindungan hukum diberikan atas tanggung jawab pribadi bagi anggota Dewan Gubernur dan atau pejabat BI yang dengan itikad baik berdasarkan kewenangannya telah mengambil keputusan yang sulit tetapi sangat diperlukan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dikemukakan pula bahwa tanggung jawab kebijaksanaan BLBI adalah Kebijakan Pemerintah dan menjadi tanggung jawab Pemerintah (sesuai dengan hasil kerja dan kesimpulan Panitia Kerja BLBI – Komisi IX DPR).

4.3. Upaya-upaya yang Dilakukan oleh Bank Indonesia dalam Menyelesaikan Polemik BLBI

Dalam rentang waktu terjadinya krisis moneter di Indonesia, Bank Indonesia sebagai penyalur BLBI telah melakukan beberapa upaya demi menyelesaikan polemik BLBI. Beberapa upaya tersebut antara lain:

1. Bank Indonesia telah meminta jaminan dalam penyaluran dan penggunaan BLBI kepada bank penerima. BI memperkuat kedudukannya sebagai kreditur mengingat di dalam UU Bank Sentral tidak ditemukan adanya ketentuan mengenai jaminan tambahan terhadap penyaluran kredit likuiditas dalam

[159] Roeslan Saleh, Sifat Melawan Hukum Daripada Perbuatan Pidana, (Yogyakarta: Gadjah Mada, 1962), hal. 31, sebagaimana dikutip di dalam buku karya HLB Hadori dan Rekan, *Op. Cit*, hal. 100.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

keadaan darurat. Pengikatan ini didasari oleh pengertian BLBI yang pada dasarnya adalah sebuah kredit. Hal ini terutama terlihat di dalam penyaluran BLBI melalui fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus (FSBPUK), Fasilitas Saldo Debet, dan fasilitas Diskonto. Bank wajib menyerahkan promes bank dan jaminan lainnya yang setara dengan jumlah fasilitas yang diberikan, menandatangani Akta Pengakuan Utang dan juga pemberian jaminan tambahan yang diserahkan berupa aktiva tetap milik bank atau jaminan lainnya dan saham bank atau perusahaan lainnya yang dimiliki pemegang saham serta memberikan jaminan lain yang disetorkan berupa *personal guarantee* atau *corporate guarantee*. Mengingat resiko yang mungkin terjadi di dalam pelaksanaan BLBI, Bank Indonesia telah mengambil langkah-langkah pengamanan sebagai landasan pengendalian dan pengawasan kemungkinan tidak kembalinya dana yang telah disalurkan. Langkah-langkah ini merupakan upaya dengan itikad baik untuk mengurangi resiko yang terkandung dalam pelaksanaan BLBI.

2. Bank Indonesia dan Menteri Keuangan atas nama Pemerintah menandatangani persetujuan bersama tentang pengalihan dan penyerahan hak tagih BLBI kepada BPPN, dari BI kepada Pemerintah. Pengalihan hak tagih (*cessie*) ini dilakukan pada tanggal 6 Februari 1999. Pada saat itu masih berlaku UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral terhadap BI. Pengalihan hak tagih ini dilakukan dengan membuat akta cessie terhadap masing-masing bank penerima BLBI. Jumlah hak tagih yang diserahkan kepada BPPN adalah sebesar Rp. 1444,54 triliun pada posisi 29 Januari 1999. Oleh karena pengambilalihan BLBI tersebut oleh Pemerintah, maka berakhirlah wewenang BI untuk menarik kembali dana BLBI dari bank penerima.

3. Bank Indonesia ikut serta dalam tim kerja penyelesaian BLBI yang dibentuk Pemerintah, yang anggotanya terdiri dari Bank Indonesia, BPK, Menteri Koordinator Perekonomian, Departemen Keuangan dan Kejaksaan Agung. Hasil kerjanya tertuang ke dalam ”Pokok-pokok Kesepakatan Bersama antara Pemerintah dan Bank Indonesia 17 November 2000 tentang Penyelesaian BLBI”. Isi pokok dari kesepakatan itu antara lain:

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

a. BLBI diberikan sebagai kebijaksanaan bersama antara Pemerintah dan BI di masa krisis, untuk menyelamatkan sistem moneter dan Perbankan, serta perekonomian secara keseluruhan. Bank Sentral bertindak sebagai pelaksana.

b. Dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan BI, yang menjadi beban BI adalah Rp. 24,5 triliun. BI akan menerbitkan Surat Hutang BI kepada Pemerintah dengan persyaratan yang sama dengan Surat Hutang Pemerintah No. SUP-001/MK/1998 dan No. SU-003/KMK/1999, dimana penerimaan bunga atas surat hutang yang diterbitkan BI masuk ke APBN. Dengan penerbitan surat ini, maka pemerintah tidak perlu menambah modal Bank Indonesia.

c. Pemerintah tidak akan menarik surat hutangnya yang telah diterbitkan dalam rangka pengalihan BLBI dari BI ke Pemerintah, dalam hal ini BPPN. Perikatan hukum tetap berlangsung, tanpa mengurangi kepastian hukum bagi upaya pemulihan aset oleh BPPN.

Pembentukan dan hasil tim kerja ini secara tidak langsung telah membantu Bank Indonesia untuk menghapus opini negatif yang berkembang di masyarakat akibat pandangan BPK berdasarkan hasil pemeriksaannya. Dari hasil kerja ini dapat kita lihat bahwa permasalahan dapat didudukkan secara objektif dan proporsional oleh DPR, sehingga menghasilkan suatu kesimpulan solusi yang tidak hanya berdasarkan siapa yang bertanggungjawab, tetapi telah memasukkan adanya unsur kondisi krisis serta kemampuan keuangan Pemerintah dan BI pada saat itu.

4. Bank Indonesia mengajukan pola penyelesaian *Redeemable Promisory Notes* (RPN). Pola penyelesaian ini merupakan kombinasi pola penyelesaian pertama (pengambilalihan seluruh BLBI oleh Pemerintah) dengan penyelesaian kedua (keputusan politik, *burden sharing* antara Pemerintah dan Bank Indonesia), disertai dengan modifikasi Surat Hutang Pemerintah dengan sebutan RPN. Modifikasi surat hutang tersebut adalah tanpa jangka waktu, tanpa bunga, tanpa indeksasi dan dapat dilunasi sewaktu-waktu dan tidak dapat diperjual-belikan. Dalam kesepakatan ini, Bank Indonesia adalah pihak yang berkewajiban mengangsur kepada Pemerintah, yaitu dilakukan penyetoran surplus apabila modal BI minimum 8% dari kewajiban moneter.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Sebaliknya, Pemerintah berkepentingan menjaga solvabilitas dan kredibilitas BI yaitu dengan mempertahankan modal BI minimum 5% dari kewajiban moneter, sehingga apabila terjadi penurunan di bawah jumlah tersebut maka Pemerintah yang akan menutup kekurangannya (sesuai dengan Pasal 62 ayat (3) UU No. 23 Tahun 1999).

Dalam rangkaian upaya penyelesaian BLBI yang dilakukan Bank Indonesia, terjadi perubahan status Bank Indonesia. Sebelumnya BI dalam menjalankan tugasnya berpedoman pada UU Bank Sentral, yaitu BI bertindak sebagai pelaksana kebijaksanaan Pemerintah dan Dewan Moneter. Pada tanggal 17 Mei 1999, Bank Indonesia menjadi sebuah lembaga independen yang terlepas dari campur tangan Pemerintah yang dituangkan melalui UU No. 23 Tahun 1999. Kemudian pada tahun 2004, diberlakukan UU No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Selain perubahan status BI menjadi independent, perbedaan mencolok yang terlihat di dalam UU Bank Indonesia 2004 adalah adanya pengaturan mengenai pemberian fasilitas pembiayaan darurat yang dibebankan kepada Pemerintah, dan dapat diberikan apabila bank mengalami kesulitan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan system keuangan (Pasal 11 UU No. 3 Tahun 2004). Perubahan ini menunjukkan adanya suatu peraturan yang menunjukkan adanya usaha preventif, apabila suatu saat terjadi situasi darurat/ krisis, agar Bank Sentral dapat dengan lebih baik mengatasinya, terlepas dari campur tangan Pemerintah (Pasal 4 UU Bank Indonesia). Selain itu, di dalam Pasal 11 UU Bank Indonesia juga mewajibkan adanya jaminan tambahan yang wajib diberikan oleh bank penerima kredit likuiditas yang diberikan oleh BI.

Sanksi pidana dalam UU Bank Sentral hanya mengatur mengenai tanggung jawab Gubernur, Direktur dan Pegawai BI untuk tidak memberikan keterangan-keterangan yang diperoleh karena jabatannya (Pasal 49 UU Bank Sentral). Sedangkan di dalam UU Bank Indonesia, sanksi pidana juga diberikan terhadap kegiatan campur tangan terhadap BI, baik yang dilakukan perorangan maupun oleh suatu badan dapat diancam dengan pidana penjara dan denda, begitu pula terhadap anggota Dewan Gubernur dan atau pejabat BI yang menerima segala bentuk campur tangan dari pihak lain (Pasal 68 dan 69 UU Bank Indonesia).

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Meskipun dari sisi policy, BLBI adalah kebijakan Pemerintah dan BI merupakan bagian dari Pemerintah yang bertindak sebagai pelaksana, BI juga berkeinginan agar polemic dan perdebatan BLBI ini dapat diselesaikan secara fair dan proporsional dengan menjunjung tinggi hukum yang berlaku sebagai bentuk akuntabilitas public BI. BI akan bersikap terbuka dan koperatif terhadap upaya menegakkan transparasi dan kepastian hukum, termasuk dalam rangkaian penyidikan yang dilakukan oleh pihak Kejaksaan Agung.[160] Tentu saja, penyidikan itu harus dilakukan sesuai prosedur hukum termasuk memisahkan secara tegas antara indikasi penyimpangan yang dilakukan secara individual oleh pegawai BI dan pihak bank penerima BLBI dengan kebijakan umum penyaluran BLBI yang telah memiliki landasan hukum dan politik pada waktu itu, termasuk juga memperhatikan komitmen dan kesepakatan yang telah ditempuh di Komisi IX DPR-RI melalui Panja BLBI maupun di tingkat Pimpinan DPR-RI. Dari pengertian ini, dapat dilihat bahwa semua yang dilakukan oleh pegawai BI dalam posisi dan jabatannya waktu itu didasari oleh ketentuan hukum yang kuat dan jelas, dibarengi rambu-rambu pengaman kebijakan serta dilandasi oleh keinginan untuk menyelamatkan perekonomian nasional dari keterpurukan yang lebih parah.

Dalam upaya menyelesaikan krisis keuangan dalam waktu cepat, Indonesia mungkin harus belajar dari upaya penyelesaian krisis di Amerika, khususnya yang terjadi baru-baru ini sejak jatuhnya Lehman Brothers (suatu lembaga keuangan yang besar dan kuat di Amerika), sebagai akibat kelemahan manajemen risiko dan sikap yang kurang hati-hati (*prudent)* dalam pengelolaan dan masyarakat yang ada pada lembaga keuangan. Sejak awal terlihat bahwa penyelesaian krisis keuangan di Amerika Serikat selalu diputuskan melalui perdebatan panjang dan melibatkan wakil-wakil rakyat yang ada pada Kongres, yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan rakyat (*House of Representative*) dan para Senator (anggota Senat) yang mewakili seluruh bagian, yang secara bersama-sama bekerjasama berupaya menyelesaikan krisis dengan menempatkan kepentingan nasional/ kepentingan rakyat banyak diatas kepentingan Partai. Sehingga pada krisis keuangan kali ini, Pemerintah Amerika Serikat telah melakukan penyelamatan terbesar sejak krisis 1929 berupa pemberian dana talangan atau bantuan likuiditas kepada industri

[160] Jauh hari, BI telah mengadakan kompilasi atas kasus-kasus temuan dari hasil audit BPK dan meneliti temuan tersebut dan keterkaitannya dengan pegawai yang merupakan konsekuensi atas posisi dan jabatannya saat itu. Selain itu, BI juga telah menyiapkan dokumen-dokumen untuk kelancaran proses penyidikan.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

keuangannya yang bermasalah sebesar USD 700 miliar atau setara dengan Rp. 6.500 triliun. Bandingkan dengan krisis keuangan Indonesia tahun 1998-1999 yang menghabiskan biaya sekitar Rp. 650 triliun. [161]

Keterlibatan wakil rakyat ini sangat penting dan esensial karena beberapa alasan. *Pertama*, penyelamatan sistem keuangan dilakukan untuk kepentingan umum dengan menggunakan uang rakyat (*tax payer*), sehingga wakil-wakil rakyat harus diikutsertakan. *Kedua*, Kongres memiliki kewenangan legislasi (bersama presiden) dan berwenang mengawasi jalannya pemerintahan, sehingga melibatkan Kongres dalam penyelesaian masalah ini secara politis dan yuridis sangat menguntungkan untuk penyelesaian krisis. *Ketiga*, dengan melibatkan Kongres yang di dalamnya ada anggota dari berbagai politik dan perwakilan negara-negara bagian, terlihat kekompakan legislatif dan eksekutif di dalam menyelesaikan permasalahan nasional yang berat.

Di Indonesia, keterlibatan dan kekompakan wakil rakyat (DPR) dan kekompakan seperti yang ada pada Kongres Amerika agak sulit dicapai karena berbagai kepentingan partai politik yang terlalu bervariasi, yang seringkali mengabaikan kepentingan rakyat banyak. Misalnya penyelesaian masalah BLBI untuk mengatasi krisis yang terjadi sejak 1997 samapai sekarang belum tuntas, walaupun sudah ada lima presiden yang memerintah sejak zaman Presiden Soeharto hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Bahkan masalah BLBI ini malah dijadikan amunisi politik untuk menyerang lawan politiknya atau pemerintah yang sedang berkuasa.

Pada awalnya, penyelesaian masalah BLBI hanya melibatkan unsur eksekutif saja, tanpa keikutsertaan DPR. Belakangan keterlibatan DPR diperlukan untuk mengatasi perbedaan pendapat antara Gubernur BI dan Menteri Keuangan mengenai penyelesaian biaya krisis yang dipergunakan untuk menyelamatkan industri perbankan, yaitu untuk membayar dana masyarakat pada bank-bank gagal dan rekapitulasi perbankan. Keterlibatan DPR ini sangat penting, karena penyelesaian krisis melibatkan berbagai pihak dan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Terlambatnya keterlibatan DPR, membuat penyelesaian krisis menjadi lebih lama dan sulit. Dengan demikian, untuk masa akan datang,

[161] Yunus Husein, Pelajaran dari Krisis Keuangan Amerika, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), diakses dari website www.ppatk.go.id, tanggal 19 November 2008, pukul 4.24 PM. Tulisan ini dimuat pada hari Selasa, tanggal 10 Juni 2008 di Kolom Opini Harian Seputar Indonesia, hal. 7.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

keterlibatan DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) perlu dilakukan sejak awal agar penyelesaian krisis memiliki dasar yang kuat dan dapat berjalan baik. Selain itu, diperlukan satu undang-undang yang mengatur bagaimana penyelesaian yang harus dilakukan apabila terjadi krisis sistemik pada sektor keuangan seperti telah diamanatkan oleh Pasal 11 ayat (5) UU No. 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia. Hal ini telah diwujudkan dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sustem Keuangan, pada tanggal 15 Oktober 2008.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

BAB V
PENUTUP

5.1. Kesimpulan

5.1.1 Dana Bantuan Likuditas Bank Indonesia (BLBI) adalah kekayaan negara yang diperoleh dari program bantuan International Monetary Fund (IMF) untuk Indonesia dalam rangka mengatasi krisis ekonomi yang terjadi. Oleh karena itu, dana BLBI termasuk ke dalam Keuangan Negara yang berasal dari fasilitas Pemerintah, yaitu sebagai hasil kebijakan Pemerintah melalui kesepakatan antara Pemerintah dan IMF. Kedudukan dana BLBI tersebut menimbulkan hak bagi Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab penggunaannya. Sebagai pemegang kas Pemerintah, Bank Indonesia juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan tahunannya untuk diperiksa oleh BPK, sesuai dengan Pasal 47 ayat (4) UU Bank Sentral Tahun 1968 dan Pasal 61 UU Bank Indonesia tahun 1999 .

5.1.2 Hasil audit BPK menemukan adanya penyimpangan dalam penyaluran maupun penggunaan BLBI dan menimbulkan potensi kerugian negara. Tindakan penyaluran dana BLBI dilakukan pada saat status Bank Indonesia belum independen. Berdasarkan UU Bank Sentral, kedudukan BI berada di bawah Pemerintah, sehingga segala tindakan dalam bidang perekonomian dan perbankan dilakukan bersama-sama, dan BLBI dilaksanakan BI atas dasar kebijakan (*policy*) Pemerintah. Dengan pertimbangan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat, mempercepat pemulihan ekonomi dan dalam upaya mencegah meluasnya krisis ekonomi dan dampaknya, maka dapat dikatakan bahwa apa yang dilakukan oleh BI adalah aman secara hukum (*legally secured*) karena dilakukan dalam keadaan darurat dan sesuai dengan perangkat perundang-undangan yang berlaku. Secara politik dan keuangan, penyaluran dana BLBI merupakan tanggung jawab bersama Pemerintah dan Bank Indonesia.

5.1.3 Penyelesaian perdata ditempuh dengan melakukan pengambilalihan hak tagih BLBI kepada BPPN dan melakukan perundingan-perundingan dengan Pemerintah dengan melibatkan BPK, Kejaksaan Agung dan DPR yang diantaranya menghasilkan penyelesaian melalui *burden sharing* dengan Pemerintah. Bank Indonesia juga mengusulkan pola penyelesaian *Redeemable Promisory Notes* (RPN). Penyelesaian secara pidana ditempuh dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap mantan pejabat BI yang terlibat dengan penyaluran BLBI saat itu. Namun, pada dasarnya para pejabat tidak dapat dimintai tangung jawab secara pidana sebab semua yang dilakukan oleh pegawai BI dalam posisi dan jabatannya waktu itu berdasarkan perintah jabatan dan didasari oleh ketentuan hukum yang kuat dan jelas, dibarengi rambu-rambu pengaman kebijakan serta dilandasi oleh keinginan untuk menyelamatkan perekonomian nasional dari keterpurukan yang lebih parah. Dengan kata lain,. Dengan demikian, kewenangan diskresioner dari aparatur Negara dapat disimpangi, karena pengambilan kebijakan BLBI pada saat itu dilakukan dalam kondisi yang mendesak, urgensi dan atau darurat sifatnya/ krisis (bukan dalam keadaan normal) sesuai dengan peraturan perundang-undangan (kewenangan aktif dan mengikat) dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, sehingga merupakan "*overheidsbeleid*" dan bukan "melawan hukum" (formil dan materil) yang tidak menjadi yurisdiksi Hukum Pidana, khususnya tindak pidana korupsi.

5.2. Saran

5.2.1 Segera dibentuk Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan (LPJK) yang independent dalam menjalankan tugasnya dan berkedudukan di luar Pemerintah serta berkewajiban menyampaikan laporan kepada BPK dan DPR, sesuai dengan UU Bank Indonesia, selambat-lambatnya 31 Desember 2010. Dengan dibentuknya lembaga ini, diharapkan BI dapat lebih menfokuskan diri untuk menjalankan fungsi dan tugasnya yang lain.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

5.2.2 Diperlukan satu undang-undang yang mengatur dengan jelas bagaimana mekanisme penyelesaian krisis yang berdampak sistemik pada sektor keuangan[162], serta lembaga khusus yang menangani bank-bank yang gagal dan mengelola asset yang bermasalah untuk penyelesaiannya.

5.2.3 Diharapkan kualitas komunikasi dan sosialisasi hukum dalam bidang ekonomi antara Pemerintah, pelaku pasar dan masyarakat dapat ditingkatkan untuk membantu kelancaran pelaksanaan kegiatan ekonomi serta pengawasan di sektor hukum. Penyelesaian krisis keuangan, seperti masalah BLBI, harus mengikutsertakan keterlibatan wakil rakyat (DPR dan DPD) sejak awal agar penyelesaian krisis memiliki dasar yang kuat dan dapat berjalan baik.

[162] Dalam proses penulisan tesis ini, Pemerintah telah mengeluarkan tiga Perpu dalam rangka bersiaga dan menyiapkan perangkat untuk mencegah terjadinya kemunduran kondisi keuangan dan perekonomian sehubungan dengan krisis global yang terjadi saat ini yaitu:

a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang tentang Bank Indonesia – Perpu No. 2 Tahun 2008 tanggal 13 Oktober 2008. Perpu ini pada dasarnya mengubah persyaratan agunan atas fasilitas pembiayaan jangka pendek Bank Indonesia.
b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tentang Perubahan atas Undang-undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan – Perpu No. 3 Tahun 2008 tanggal 13 Oktober 2008. Perpu ini pada dasarnya mengubah nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) menjadi Rp. 2 miliar. (Jumlah Rp. 2 miliar tersebut dimuat dalam Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2008 tanggal 13 Oktober 2008 tentang Besaran Nilai Simpanan Yang Dijamin Lembaga Penjamin Simpanan).
c. Peaturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan No. 4 Tahun 2008 tanggal 15 Oktober 2008 yang pada dasarnya merupakan regulasi mekanisme pengamanan system keuangan dari krisis yang mencakup pencegahan dan penanganan krisis.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

DAFTAR REFERENSI

Buku-buku

Abdurrahman, A. 1993. *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan*. Jakarta: PT. Paradnya Paramita.

Adji, Oemar Seno. 1985. *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Cet. Kedua. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Adji, Indriyanto Seno. 2002. *Korupsi dan Hukum Pidana*, Cet. Kedua. Jakarta: Kantor Konsultan Hukum Oemar Seno Adji & Rekan.

Amiruddin dan H. Zainal Asikin. 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Asrun, Andi M. & A. Ahsin Thohari. 2003. *BLBI Perspektif Hukum, Politik dan Keuangan*. Jakarta: Judicial Watch Indonesia (JWI)

Center for Financial Policy Studies (CFPS). 2000. *BLBI Suatu Pelajaran yang Sangat Mahal Bagi Otoritas Moneter dan Perbankan*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Denzin, Norman K. dan Yvonna S. Lincoln. 1994. *Handbook of Qualitative Research*. USA: SAGE Publication, Ltd.

Djiwandono, J. Soedradjad. 2001. *Bergulat dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

_____. 2007. *Indonesia Financial Crisis After Ten Years: Some notes on lessons learned and prospects*. Washingthon DC: The Tenth Anniversary of The Asia Financial Crisis organized by the Woodrow Wilson Centre.

Djumhana, Muhamad. 2000. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Effendy, Djauhari. 2000. *Politik dan BLBI: Kumpulan Artikel Pengamat dan Wartawan*. Jakarta: PT. Ekbis Global Medianusa.

Enoch, Charles Barbara Baldwin, Oliver Frecaut, dan Arto Kovanen. 2001. *Indonesia: Anatomy of A Banking Crisis Two Years of Living Dangerously 1997-1999*. Washington DC: IMF, Working Paper

Fuadi, Munir. 1999. *Hukum Perbankan Modern*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Hadori, HLB & Rekan. 2002. *Studi Ekonomi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*. Jakarta: Bank Indonesia.

Hartono, Sunaryati. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.

Hasan, Djuhaendah. 1996. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal.* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Michael, J. & Allen Cs. 1990. *Cases &Materials on Constitutional & Administration Law*. USA: Blackstone Press Limited.

Kasmir. 2002. *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Kusumaatmadja, Mochtar & Arief Sidharta. 2000. *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum,* Buku I, Bandung: Alumni.

Rahardjo, M. Dawam et al. 2001. *Independensi BI dalam Kemelut Politik.* Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo.

Rizal, Jufrina. 2005. *Tekhnik Wawancara,* dalam *Metode Penelitian Hukum,* dikumpulkan oleh Valerine J.L.K.. Depok: FH UI.

Saleh, Roeslan. 1962. *Sifat Melawan Hukum Daripada Perbuatan Pidana.* Yogyakarta: Gadjah Mada.

Satrio, J. 1999. *Hukum Perikatan pada Umumnya*. Bandung: PT. Alumni, Bandung.

Sembiring, Sentosa. 2000. *Hukum Perbankan*. Bandung: CV. Mandar Maju, Bandung.

Setiawan, R. 1994. *Pokok-pokok Hukum Perikatan*. Bandung: Bina Cipta.

Soehandjono. 2003. *Studi Hukum Bank Indonesia dalam Kasus BLBI*. Jakarta: Soehandjono & Associates.

Soehandjono & Associates. 2002. *BI dan BLBI Suatu Tinjauan dan Penilaian Aspek Ekonom, Keuangan dan Hukum*. Jakarta: Bank Indonesia.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2004. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Ed.1, Cet. 8. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

_____. 1995. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat.* Jakarta: Rajawali Press.

Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press).

Sunggono, Bambang. 1998. *Metode Penelitian Hukum.* Jakarta: Rajawali Press.

Susilo, Y. Sri, et. al. 2000. *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*. Jakarta: Salemba Empat.

Tim Satgas BLBI. 2003. *Pengikatan Hutang dan Jaminan BLBI*. Jakarta: Bank Indonesia.

Wignyosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Cet. 1. Jakarta: ELSAM dan HUMA.

Kamus

Dewnes, John & Jordan Elliot Goodman. 2001. *Kamus Istilah Keuangan dan Investasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Echols, John M. & Hassan Shadily. 1998. *Kamus Bahasa Inggris*. Jakarta: PT. Gramedia Jakarta.

Garner, Bryan A. 1999. *Black's Law Dictionary*, seventh edition. Minnesota – USA: West Group.

Puspa, Yan Pramadya. 1997. *Kamus Hukum*. Semarang: Aneka Ilmu.

Tobink, Riduan & Bill Nikholaus Fanuel. 2002. *Kamus Istilah Perbankan*. Jakarta: PT. Atalya Rileni Sudeco.

Webster, Noah. 1979. *Webster's New Universal Unabridged Dictionary*. New York, USA: Simon & Schuster.

Wojowasito, S. 2000. *Kamus Umum Belanda Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Websites

Homepage Bank Indonesia, www.bi.go.id.

www.bpk.go.id

www.imf.org

Kasus BLBI sampai kapan akan berakhir?, http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=6875&Itemid=335. 14 Oktober 2008.

Bantuan Likuditas Bank Indonesia: Kebijakan Pemerintah untuk Menyelamatkan Perekonomian Nasional, http://www.bi.go.id/Ind/BLBI/BLBI-utama.htm,

Djiwandono, J. Soedradjad. *Bank Indonesia and the Recent Crisis*. http://www.pacific.net.id/pakar/sj/000523.html. 23 Mei 2008.

_____. *Permasalahan BLBI*. http://www.pacific.net.id/pakar/sj/permasalahan_blbi.html. 13 Oktober 2008

_____. *Masalah BLBI: Berbagai Catatan*. http://www.pacific.net.id/pakar/sj/000920.html. 20 September 2008

_____. *Masih Bergulat Dengan Masalah*. http://www.pacific.net.id/pakar/sj/masih_sekitar_masalah_blbi.html.

_____. *Sekitar Permasalahan BLBI* http://www.pacific.net.id/pakar/sj/sekitar_masalah_blbi.html. 14 Oktober 2008

Husein,Yunus. *Pelajaran dari Krisis Keuangan Amerika, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)*. www.ppatk.go.id. 19 November 2008,

Perundang-Undangan

Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Undang-undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral

Undang-undang No. 5 Tahun 1997 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Undang-undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-undang No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemerksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang tentang Bank Indonesia – Perpu No. 2 Tahun 2008 tanggal 13 Oktober 2008.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tentang Perubahan atas Undang-undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan – Perpu No. 3 Tahun 2008 tanggal 13 Oktober 2008. Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2008 tanggal 13 Oktober 2008

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang republik Indonesia No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Keputusan Presiden No. 26 Tahun 198 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum

Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1998 tanggal 6 April 1998 tentang Pinjaman Dalam Negeri dalam Bentuk Surat Hutang

Keputusan Presiden No. 120 Tahun 1998 tanggal 12 Agustus 1998 tentang Penerbitan Jaminan BI, serta Penerbitan Jaminan Bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri

Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 26/KMK.017/98 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Jaminan Pemerintah terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Surat Menteri Keuangan S-686/017/1998 tanggal 1 Desember 1998 tentang Penyelesaian Tunggakan Interbank Debt dan Trade Financ Perbankan setelah tanggal 30 Juni 1998

Surat Keputusan Direksi BI No. 31/287/KEP/DIR tanggal 15 Maret 1999 perihal Penyempurnaan Surat Keputusan Direksi No. 31/53A/KEP/DIR tanggal 19 Juni 1998 tentang Penyelesaian Tunggakan Bank Devisa

Surat Keputusan Direksi BI No. 31/55/KEP/DIR tanggal 1 Juli 1998 tentang Fasdis, Pelanggaran Giro Wajib Minimum dalam Rupiah

Surat Keputusan Direksi BI No. 31/90/KEP/DIR tanggal 7 September 1998 tentang Jaminan Pinjaman Luar Negeri antar Bank

Surat Keputusan Direksi BI No. 31/89/KEP/DIR tanggal 7 September 1998 tentang Jaminan Pembiayaan Perdagangan Internasional

Surat Keputusan Direksi BI No. 31/174/KEP/DIR tanggal 22 Desember 1998 tentang Perubahan SuratKeputusan Direksi No. 31/89/KEP/DIR tentang Jaminan Pembiayaan Perdagangan Internasional

Surat Edaran BI No. 30/18/UPPB tanggal 6 Maret 1998 tentang Fasilitas Diskonto, Sanksi atas PelanggaranGWM dalam Rupiah dan Sanksi Saldo Giro Negatif pada Bank Indonesia

Surat Edaran Bank Indonesia No. 31/01/UPPB tanggal 6 April 1998 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Diskonto, Pengalihan Slado Fasilitas Diskonto kepada Rekening BPPN, Perhitungan Sanksi Kewajiban Membayar atas Pelanggaran GWM dalam Rupiah dan Bunga Saldo Giro Negatif pada Bank Indonesia

Surat Edaran Bank Indonesia No. 31/17/UPPB tanggal 1 Juli 1998 tentang Fasdis, Pelanggaran Giro Wajib Minimum dalam Rupiah

Surat Edaran Bank Indonesia No. 31/22/ULN tanggal 22 Desember 1988 perihal Perubahan Surat Keputusan Direksi No. 31/89/KEP/DIR tentang Jaminan Pembiayaan Perdagangan Internasional

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.

Lain-Lain

Adji, Indriyanto Seno. 2005/2006. "Overheidsbeleid" Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. *Jurnal Keadilan Vol. 4 No. 2*. Jakarta: Pusat Kajian Hukum dan Keadilan.

Katalog "Tentang Bank Indonesia". Jakarta: Humas Bank Indonesia. 15 Maret 2004.

Kontra Memori Kasasi Terhadap Memori Kasasi atas Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No. 148/PID/2003/PT.DKI tanggal 29 Desember 2003 dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 2043/PID.B/2001/PN.Jak.Psttanggal 1 April 2003, hal. 32-33.

Pangestu, Mari. 2003. *The Indonesia BankCrisis and Restructuring: Lessons and Implications for Other Developing Countries*, G-24 Discussion Paper Series No. 23, United Conference on Trade and Development.

Politik dan BLBI Kumpulan Artikel Pengamat dan Wartawan. Jakarta: PT. Ekbis Global Medianusa. 2000.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 2043/PID.B/2001/PN.Jak.PSt tanggal 1 April 2003.

Riyaas Rasyid & Philipus M. Hadjon, *Discretionary Power & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*.

Theo F. Toemion (Direktur Speed Curency). *Bank Sentral yang Independen*, Kompas, 25 Mei 1998.

Tanggung jawab..., LDC Immanuella, FH UI, 2008.