

**TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN
FASILITAS PEMBIAYAAN DARURAT BAGI BANK UMUM**

TESIS

**Nama : Hernowo Koentoadji
NPM : 6505000487**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

**TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN
FASILITAS PEMBIAYAAN DARURAT BAGI BANK UMUM**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat guna mencapai gelar Magister Hukum
Fakultas Hukum Universitas Indonesia


Nama : Hernowo Koentoadji
NPM : 6505000487

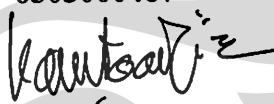


**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.



Nama : Hernowo Koentoadji
NPM : 6505000487
Tanda Tangan : 
Tanggal : 25 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Hernowo Koentoadji
NPM : 6505000487
Program Studi : Hukum Ekonomi
Judul Tesis : Tinjauan Yuridis Pengaturan Fasilitas Pembiayaan Darurat Bagi Bank Umum

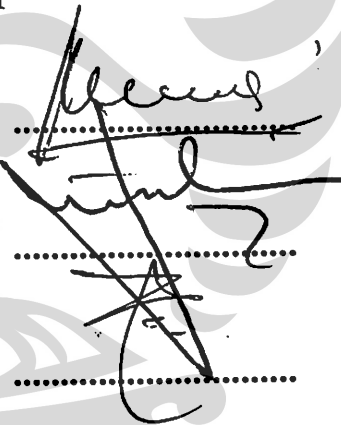
Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing: **Dr Yunus Husein, SH. LL.M**

Penguji : **Dr. Inosentius Samsul, SH. MH.**

Penguji : **Ratih Lestarini, SH. MH**



.....
.....
.....

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 25 Juli 2008



Tesis ini penulis dedikasikan kepada Istri (Shanti) dan anak (Tito dan Alya) yang penulis kasihi atas doa dan restu, pengorbanan dan semua kebahagiaan yang telah diberikan, juga kepada Mama, Papa (almarhum), mbak Pipit, mbak Ana, mbak Dini, dik Ita dan dik Arum, yang senantiasa mendukung dan menjadi sumber inspirasi dan motivasi penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

KATA PENGANTAR

Pertama-tama Penulis mengucapkan syukur Alhamdulillah kepada Allah SWT atas selesainya thesis ini dengan baik yang berjudul “TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN FASILITAS PEMBIAYAAN DARURAT BAGI BANK UMUM”.

Penulis menyadari bahwa penulis dapat menyelesaikan tesis ini tidak terlepas dari bantuan dan doa, bimbingan dan dukungan berbagai pihak yang telah banyak membantu. Oleh karena itu Penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tulus dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Yunus Husein, SH., LL.M. sebagai Pembimbing Penulis, yang telah banyak mengorbankan waktunya untuk memberi bimbingan kepada Penulis;
2. Ibu Ratih Lestarini, SH., MH dan Bapak Dr. Inosentiusl Samsul SH, MH atas kesediaannya untuk menguji tesis ini;
3. Para Dosen Pengajar pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta yang telah mendedikasikan waktu dan tenaga untuk memberikan ilmu pengetahuan yang dimilikinya selama penulis mengikuti perkuliahan;
4. Sdr. Panji Ahmad, SH, LL.M dan Sdr. Edy Yusuf Toto, yang telah banyak memberikan inspirasi dan dukungan dalam penulisan tesis ini;
5. Rekan seperjuangan Sigit dan Harum serta teman-teman lainnya yang tidak bisa Penulis sebutkan satu-persatu. Dukungan kalian sangat berarti bagi Penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa penyelesaian tugas tesis ini, penulis tentu banyak keterbatasan, sehingga tesis ini juga tidak luput dari kesalahan-kesalahan. Untuk itu, Penulis mengharapkan saran, kritik dan masukan yang akan Penulis terima dengan senang hati, karena Penulis sangat yakin dan percaya bahwa hanya dengan kedewasaan dan keterbukaan kita dalam menerima kritikan, kita akan dapat mendekati sebuah makna dari kebenaran, dan semoga tesis ini bermanfaat.

Salemba, Juli 2008

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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


Nama : Hernowo Koentoadji
NPM : 6505000487
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Pasca Sarjana
Fakultas : Hukum Universitas Indonesia
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :
TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN FASILITAS PEMBIAYAAN DARURAT BAGI BANK UMUM.

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 memublikasikan 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 sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 25 Juli 2008
Yang menyatakan



(Hernowo Koentoadji)

ABSTRAK

Hernowo Koentoadji; 6505000487; Program Studi Hukum Ekonomi; Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia; Tinjauan Yuridis Pengaturan Fasilitas Pembiayaan Darurat Bagi Bank Umum.

Sejak pertengahan tahun 1997, perekonomian Indonesia mengalami situasi yang sulit sebagai akibat dari krisis nilai rupiah yang kemudian meluas dengan cepat menjadi krisis keuangan dan ekonomi yang sangat mendalam dan akut.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia tersebut telah memberi pelajaran berharga mengenai pentingnya membangun sistem keuangan yang kuat dan lebih siap menghadapi kemungkinan terjadinya krisis yang membahayakan sistem keuangan nasional. Salah satu pelajaran penting sebagai imbas dari dampak krisis dimaksud, adalah perlunya diperkuat peran Bank Indonesia dalam mengatasi permasalahan dimaksud sebagai *lender of last resort*, serta peran pihak-pihak lain, yang diatur dalam suatu undang-undang yang komprehensif yang berfungsi sebagai Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) dalam menghadapi krisis, sehingga diharapkan, apabila terjadi krisis, penanganannya lebih cepat, tepat dan efisien.

Dalam amandemen UU Bank Indonesia, telah disadari mengenai perlunya undang-undang yang mengatur mengenai JPSK tersebut, namun demikian, pembuat undang-undang juga menyadari bahwa menyusun suatu undang-undang memerlukan waktu yang cukup lama yang harus didahului dengan tahapan-tahapan tertentu, sedangkan krisis seperti yang terjadi pada kurun waktu 1997-1998 tersebut sewaktu-waktu dapat terjadi lagi, sehingga diperlukan adanya pengaturan sementara sebagai jalan keluarnya. Untuk mengantisipasi adanya krisis sebagaimana pada tahun 1997-1998, maka dalam amandemen UU Bank Indonesia telah mengatur mengenai hal tersebut, yaitu mengenai pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD), yang selanjutnya diamanatkan diatur dalam undang-undang.

ABSTRACTION

Hernowo Koentoadji; 6505000487; Major Economics Law; Graduate Program Faculty of Law University of Indonesia; Legal Analysis on the Regulation of Emergency Financing Facility for Commercial Bank.

Since the mid of 1997, the economy of Indonesia has faced a difficult situation as a result a monetary crisis that affected the value of Indonesian Rupiah and caused a huge financial crisis and acute economy crisis.

The economy crisis that happened in Indonesia has given a very good experience to the government of Indonesia that having a strong financial system is important and immune to face any possibility of a crisis that can influence and endanger our national economy. One of reason that having such a system is important is a need to strengthen roles of Bank Indonesia in facing such a crisis as the lender of last resort and other roles related as is stipulated in a comprehensive law that has a function as a Safety Net for Financial Sector. After having such a law, it is to be hoped that a prompt, precise and efficient solution can be found in order to solve any problem due to the crisis.

As is regulated in the law of Bank Indonesia, the need to have the law of Safety Net for Financial Sector is acknowledged. However, the law maker also realized that to create a new law would affect time consume, hard effort an long procedure. Therefore, with regard to the Law of Bank Indonesia, it is to be advised to solve and shortcut this problem by issuing an Emergency Financial Facility (FPD) that can be used face a similar crisis to the moneteray crises in 1997.

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----------|
| Halaman Sampul | i |
| Halaman Judul | ii |
| Halaman Pernyataan Orisinalitas | iii |
| Halaman Pengesahan | iv |
| Kata Pengantar | vi |
| Halaman Pernyataan Publikasi Karya Ilmiah Untuk kepentingan Akademis | vii |
| Abstrak | viii |
| Daftar Isi | x |
| BAB 1 | |
| PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Permasalahan | 9 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 9 |
| 1.4 Kegunaan Penelitian | 9 |
| 1.5 Metode Penelitian | 10 |
| 1.6 Landasan Teoritis | 11 |
| 1.7 Ruang Lingkup Penelitian dan Kerangka Konseptual | 14 |
| 1.8 Sistematika Penulisan | 17 |
| BAB 2 | |
| BANK INDONESIA SEBAGAI OTORITAS DI BIDANG PERBANKAN | 19 |
| 2.1 Sistem Perbankan di Indonesia | 19 |
| 2.1.1 Definisi, Peran dan Fungsi Bank | 19 |
| 2.1.2 Jenis Bank | 26 |
| 2.1.3 Usaha Bank | 30 |
| 2.2 Pengaturan dan Pengawasan Bank | 31 |
| 2.2.1 Arah Kebijakan Perbankan Indonesia..... | 31 |
| 2.2.2 Urgensi Pengaturan dan Pengawasan Bank | 33 |
| 2.2.3 Tugas Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank | 37 |
| 2.2.4 Sistem Pengawasan | 47 |
| 2.2.5 Tingkat Kesehatan Bank | 51 |
| 2.3 Penanganan Bank Bermasalah | 54 |
| 2.3.1 Bank Bermasalah karena Kesulitan Likuiditas dan/atau kesulitan Solvabilitas | 54 |
| 2.3.2 Penanganan berdasarkan UU Perbankan | 55 |
| 2.3.3 Penanganan berdasarkan UU Lembaga Penjamin Simpanan | 62 |
| 2.3.4. Penanganan berdasarkan UU Bank Indonesia | 70 |
| 2.4 Gambaran Umum tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat | 75 |

| | | |
|--|--|------------|
| BAB 3 | | |
| STABILITAS SISTEM KEUANGAN | | 78 |
| 3.1 Pentingnya Stabilitas Sistem Keuangan | | 78 |
| 3.2 Unsur Pokok Sistem Keuangan yang Stabil | | 82 |
| 3.3 Peranan Bank Sentral dalam Stabilitas Sistem Keuangan | | 83 |
| 3.4 Peran Bank Indonesia dalam Menjaga Stabilitas Sistem Keuangan | | 85 |
| | | |
| BAB 4 | | |
| URGENSI PENGATURAN PEMBERIAN FASILITAS PEMBIAYAAN DAR | | 95 |
| 4.1 Dasar Pertimbangan dan Cakupan Materi Pengaturan Pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat | | 95 |
| 4.1.1 Tatacara dan persyaratan pemberian FPD | | 95 |
| 4.1.2 Aspek-Aspek Hukum Dalam Pelaksanaan Pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat | | 103 |
| 4.1.3 Peraturan-Peraturan yang Berhubungan Dengan Fasilitas Pembiayaan Darurat | | 109 |
| 4.1.4 Permasalahan Hukum Fasilitas Pembiayaan Darurat | | 113 |
| 4.2. Bentuk Hukum dan Materi Pengaturan FPD | | 123 |
| 4.2.1 Bentuk hukum | | 123 |
| 4.2.2 Materi pengaturan | | 128 |
| | | |
| BAB 5 | | |
| PENUTUP | | 135 |
| 5.1 Kesimpulan | | 135 |
| 5.2 Saran | | 138 |
| | | |
| Daftar Pustaka | | xii |

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak pertengahan tahun 1997, perekonomian Indonesia mengalami situasi yang sulit sebagai akibat dari krisis nilai rupiah yang kemudian meluas dengan cepat menjadi krisis keuangan dan ekonomi yang sangat mendalam dan akut. Terjadinya krisis di Indonesia¹ tersebut pada awalnya dipicu oleh krisis moneter yang melanda Thailand pada awal tahun 1997, yang kemudian membawa dampak menular (*contagion effect*) yang memporakporandakan seluruh sendi kehidupan di Indonesia sehingga dari krisis keuangan meluas menjadi krisis ekonomi secara keseluruhan². Dampak krisis Asia 1997 tersebut bagi Indonesia

¹ Pada triwulan pertama 1997, keadaan ekonomi Indonesia masih tampak normal. Memasuki triwulan kedua 1997 tanda-tanda krisis moneter mulai tampak dan diawali dengan krisis nilai tukar yang melanda Thailand dan merambat ke Philipina dan meluas ke seluruh Negara ASEAN termasuk Indonesia. Bulan Juli 1997, krisis nilai tukar berubah menjadi krisis moneter dan akhirnya menjadi krisis ekonomi yang akut. Derasnya arus modal keluar menyebabkan nilai tukar rupiah terus merosot dan diperburuk dengan utang luar yang jatuh tempo dan pembiayaan perdagangan terhambat. Situasi tersebut menyebabkan merosotnya kepercayaan investor asing terhadap fundamental perekonomian serta kemampuan pemerintah mengelola perekonomian makin tipis. Perbankan kesulitan membayar utang luar negeri yang jatuh tempo akibat meningkatnya beban pembayaran utang dalam Rupiah, kredit macet meningkat, menyebabkan kondisi kesehatan perbankan terganggu. Hal tersebut diperburuk dengan krisis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional yang didorong pencabutan ijin usaha 16 bank menyebabkan masyarakat melakukan penarikan uang secara bersamaan sehingga mengakibatkan perbankan mengalami kesulitan likuiditas yang parah. Lihat, Didik J. Rachbini PhD dan Suwidi Tono dkk, "Bank Indonesia : Menuju Independensi Bank Sentral", PT. Mardi Mulyo, Mei 2000 hal 9-12.

²Lihat Didik J. Rachbini, "Bank Indonesia : Menuju Independensi Bank Sentral", Jakarta, PT.Mardi Waluyo, 2000, hal. 57, 58 dan 83. dalam "Kajian Hukum Peradilan Pidana Terhadap Dr.Syahril Sabirin dalam Kaitan dengan Pelaksanaan Program Penjaminan Pemerintah", Komariah Emong Sapardjaja, Deddy Gadzali, Yesmil Anwar, Rohaenah Padmadinata, Bandung, Unpad Press, 2003, hal. 92-93.

sangat besar dan berkepanjangan bahkan berkembang menjadi krisis multi-dimensi yang masih dirasakan hingga dewasa ini³.

Krisis ekonomi tersebut menyebabkan sektor keuangan nasional menghadapi tantangan yang sangat berat, khususnya jasa perbankan. Sebagai dampak dari krisis tersebut, kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional mengalami penurunan yang tajam, yang ditandai dengan terjadinya penarikan dana secara besar-besaran oleh nasabah. Dampak dari krisis tersebut menyebabkan sejumlah bank mengalami kesulitan likuiditas yang menjurus kepada runtuhnya sistem perbankan nasional dan pada gilirannya berdampak pada terganggunya sistem pembayaran dan perekonomian nasional.

Sebagai langkah upaya mengatasi hal tersebut, kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah selama krisis ekonomi tersebut terutama diarahkan untuk keluar dari krisis tersebut. Rangkaian kebijakan Pemerintah dimaksud antara lain mencakup:

1. pemberian jaminan terhadap kewajiban pembayaran bank umum dan bank perkreditan rakyat, pinjaman luar negeri, dan pembiayaan perdagangan internasional;
2. pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang berfungsi sebagai pelaksana program penjaminan Pemerintah, pelaksana restrukturisasi aset dan penyehatan bank;

³Soehandjono & Associates, "Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia", Jakarta, Bank Indonesia, 2002, hal. 55

3. restrukturisasi perbankan nasional diantaranya melalui pelaksanaan program rekapitalisasi untuk bank umum yang memenuhi syarat.

Upaya-upaya yang dilakukan tersebut menunjukkan hasil dengan berfungsinya kembali sistem perbankan.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia tersebut telah memberi pelajaran berharga mengenai pentingnya membangun sistem keuangan yang kuat dan lebih siap menghadapi kemungkinan terjadinya krisis yang membahayakan sistem keuangan nasional. Dalam kaitan dengan penguatan sistem keuangan tersebut, kebijakan yang ditempuh antara lain melalui penataan kembali lembaga-lembaga (*institutional building*) yang terkait dengan pemeliharaan stabilitas keuangan dan membangun mekanisme koordinasi di antara lembaga-lembaga tersebut.

Salah satu pelajaran penting sebagai imbas dari dampak krisis dimaksud, adalah perlunya diperkuat peran Bank Indonesia dalam mengatasi permasalahan dimaksud sebagai *lender of last resort*, serta peran pihak-pihak lain, yang diatur dalam suatu undang-undang yang komprehensif yang berfungsi sebagai jaring pengaman bagi sektor keuangan dalam menghadapi krisis.

Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) atau *Financial Safety Net* (FSN) telah menjadi instrumen yang banyak dilaksanakan diberbagai negara, khususnya setelah terjadinya berbagai krisis keuangan. Secara generik konsep JPSK atau FSN diberbagai negara mempunyai tujuan untuk menciptakan suatu sistem yang dapat mendeteksi secara dini apa yang harus dilakukan seandainya

akan terjadi krisis keuangan. Dengan pendekatan tersebut diharapkan, apabila terjadi krisis, penanganannya lebih cepat, tepat dan efisien.

Krisis keuangan pada hakekatnya tidak berdiri sendiri baik dari penyebabnya maupun dampaknya. Dari berbagai krisis yang terjadi diberbagai negara, ada indikasi yang kuat bahwa krisis keuangan berdampak kepada krisis perbankan seperti yang pernah dialami Inggris (1992), di Thailand, Korea Selatan, Malaysia dan Indonesia (1997), Israel (1997), Bulgaria (1990), Spanyol (1997), Argentina (1980), Chili (1981), Jepang (1990) Venezuela (1994), dan Meksiko (1995).

Meskipun krisis tersebut hanya terjadi di beberapa negara akan tetapi secara tidak langsung juga mempengaruhi kondisi perekonomian di negara lainnya mengingat transaksi keuangan sudah sangat meluas tanpa memandang batas-batas negara lagi yang dapat dilakukan dengan cepat terutama dengan sarana elektronik. Efek domino dapat terjadi dengan segera mengingat dengan kemajuan teknologi transaksi keuangan dapat dilakukan setiap saat.

Krisis keuangan yang terjadi, yang berdampak kepada krisis perbankan, memberikan pelajaran yang berharga baik bagi kalangan peneliti, akademisi maupun praktisi. Dari pengalaman tersebut telah banyak menghasilkan berbagai kajian untuk mendapatkan fakta. Kajian yang dilakukan lebih difokuskan kepada pencarian sebab dan akibat berikut alternatif pemecahan masalahnya. Sekedar sebagai contoh misalnya Schumkler (2001) meneliti krisis

di Argentina, Hosono, Hiroko Iwaki dan Kotaro Tsuru (2005) di Thailand, Korea Selatan, Malaysia dan Indonesia, Sanhueza (1999) di Chili.⁴

Krisis keuangan yang berdampak kepada krisis perbankan menimbulkan biaya yang pada umumnya menjadi beban fiskal yang harus ditanggung oleh pemerintah. Honohan dan Klingebiel (2003) memperkirakan besarnya untuk mengatasi biaya krisis perbankan berkisar 13% dari GDP⁵. Untuk krisis di Asia, Kaoru Hosono, Hiroko Iwaki dan Kotaro Tsuru (2005) menyampaikan perkiraan biaya untuk mengatasi krisis perbankan di Thailand, Korea Selatan dan Malaysia mencapai kisaran 5-7% dari GDP dan untuk Indonesia sekitar 58% dari GDP⁶. Sanhueza dalam Rodrigo Fuentes dan Luis Antonio Ahumada (2003) memberikan perkiraan biaya krisis perbankan di Chili mencapai 35% dari GDP⁷. Krisis keuangan di Argentina yang sering disebut-sebut sebagai krisis yang besar dampaknya hanya memerlukan biaya krisis sedikit lebih rendah dari Indonesia yaitu 55% dari GDP (Goldestein, 1997)⁸. Memperhatikan besaran biaya dalam mengatasi krisis perbankan di Indonesia yang mencapai 58% dari GDP merupakan biaya krisis tertinggi di seluruh negara.

Besarnya biaya tersebut tentunya berpengaruh terhadap berbagai aspek mulai dari terjadinya perlambatan pertumbuhan ekonomi, terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) dan meningkatnya pengangguran. Dengan

⁴S.Batunangar, "Fasilitas Pembiayaan Darurat Untuk Mengatasi Risiko Sistemik", makalah, Jakarta, 2005.

⁵*Ibid*

⁶*Ibid*

⁷*Ibid*

⁸*Ibid*

mempertimbangkan besaran biaya tersebut ada kecenderungan pemerintah dan lembaga pengawas perbankan menghindari untuk menutup bank gagal (Honohan dan Klingebiel, 2003, dan Claessens, Klingebiel dan Laeven, 2003)⁹.

Dari berbagai kajian-kajian yang dihasilkan yang berkaitan dengan krisis keuangan dan perbankan diperoleh indikasi bahwa agar terhindar dari kejadian serupa diperlukan adanya FSN atau JPSK. Program-program generik yang direkomendasikan untuk penerapan FSN atau JPSK pada umumnya fokus kepada upaya-upaya pemberdayaan lembaga keuangan agar dapat menjalankan fungsinya lebih efisien dan efektif melalui berbagai deregulasi.

Dalam amandemen UU Bank Indonesia, telah disadari mengenai perlunya undang-undang yang mengatur mengenai JPSK tersebut, namun demikian, pembuat undang-undang¹⁰ juga menyadari bahwa menyusun suatu undang-undang memerlukan waktu yang cukup lama yang harus didahului dengan tahapan-tahapan tertentu¹¹, sedangkan krisis seperti yang terjadi pada kurun waktu 1997-1998 tersebut sewaktu-waktu dapat terjadi lagi, sehingga diperlukan adanya pengaturan sementara sebagai jalan keluarnya. Untuk mengantisipasi adanya krisis sebagaimana pada tahun 1997-1998, maka dalam amandemen UU Bank Indonesia telah mengatur mengenai hal tersebut, yaitu

⁹*Ibid*

¹⁰Sesuai Pasal 20 UUD 1945 hasil amandemen IV, kewenangan membuat undang-undang berada di tangan DPR bersama Presiden, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut “(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”

¹¹Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, telah diatur mengenai hal tersebut, antara lain diperlukan adanya Naskah Akademis, yang berfungsi sebagai landasan ilmiah penyusunan substansi pasal-pasal dalam suatu undang-undang.

mengenai pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat (untuk selanjutnya disebut “FPD”).

Dalam UU No. 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia¹² (selanjutnya disebut “UU Bank Indonesia”) pengaturan mengenai FPD dimaksud diatur dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5), serta Pasal II ayat (1) UU Bank Indonesia dinyatakan:

Pasal 11 ayat (4)

”Bank Indonesia dapat memberikan FPD yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah dalam hal suatu Bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah.”

Pasal 11 ayat (5)

”Ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan Bank yang berdampak sistemik, pemberian FPD, dan sumber pendanaan yang berasal dari APBN diatur dalam undang-undang tersendiri.....”

Pasal II ayat (1)

”Sepanjang undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (5) belum ditetapkan maka pengaturan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal

¹²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357) selanjutnya disebut UU Bank Indonesia.

11 ayat (5) tersebut dituangkan dalam Nota Kesepakatan antara Pemerintah dan Bank Indonesia.”

Menindaklanjuti amanat dari Pasal II ayat (1) tersebut, maka pada tanggal 17 Maret 2004 telah ditandatangani Nota Kesepakatan antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, yang mengatur mengenai ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari APBN. Dalam pada itu, sebagai tindak lanjut Nota Kesepakatan FPD tersebut, sebagai operasionalisasi Nota Kesepakatan tersebut, Departemen Keuangan dan Bank Indonesia telah mengeluarkan ketentuan mengenai FPD tersebut, yaitu Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 136/PMK.05/2005 tanggal 30 Desember 2005 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat (selanjutnya disebut “PMK FPD”) dan Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/1/PBI/2006 tanggal 3 Januari 2006 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat (selanjutnya disebut “PBI FPD”).

Bercermin dari pengalaman krisis tersebut Bank Indonesia sebagai bank sentral dan sekaligus sebagai regulator semakin menyadari akan pentingnya peranan dalam memelihara stabilitas keuangan yang tidak kalah pentingnya dengan stabilitas moneter. Karena misi Bank Indonesia mencapai stabilitas harga akan terwujud apabila dapat memelihara stabilitas moneter dan stabilitas keuangan.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan pemberian FPD bagi Bank Umum di Indonesia?
2. Apakah pengaturan selama ini telah memadai untuk menyelesaikan krisis perbankan di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan tersebut diatas tujuan penelitian adalah :

1. Mengkaji bagaimanakah pengaturan pemberian FPD bagi Bank di Indonesia dan dalam hal apakah fasilitas tersebut dapat diberikan?
2. Mengkaji apakah perlu disusun Peraturan Perundang-Undangan yang khusus mengatur mengenai pemberian FPD bagi Bank dan dalam hal perlu materi apa saja yang harus diatur?

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan:

1. Memberikan gambaran secara komprehensif mengenai pemberian FPD kepada Bank Umum di Indonesia bagi masyarakat.
2. Sebagai salah satu masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pembuatan peraturan perundang-undangan mengenai FPD, sehingga

tercipta harmonisasi antara ketentuan yang mengatur masalah FPD, dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah metode penelitian hukum normatif¹³ yang dilakukan dengan menganalisis berbagai bahan/referensi hukum, baik yang bersifat primer, sekunder maupun tertier. Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan cara melakukan inventarisasi dan analisis terhadap bahan-bahan pustaka yang dijadikan referensi dalam penelitian ini.

Adapun bahan hukum yang akan dipergunakan untuk memperoleh data tersebut, dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian, yaitu :¹⁴

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang berujud peraturan perundang-undangan. Dalam kaitan penelitian ini yang akan dipergunakan adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan judul penelitian ini.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat, berupa penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer, berupa buku, majalah, makalah serta artikel yang berkaitan dengan judul penelitian serta pendapat para ahli.

¹³Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat", Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 1985, hal.14.

¹⁴Soerjono Soekanto, "Pengantar Penelitian Hukum", Cet.3, Jakarta, UI Press, 1986, hal. 52

3. Bahan Hukum tertier, yaitu bahan yang sifatnya sebagai pelengkap dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus Bahasa Indonesia, Kamus Perbankan dan Aneka Istilah Hukum dan lain-lain.

Disamping itu penelitian ini juga akan dipertajam dengan melakukan pengamatan langsung dan melakukan konfirmasi dengan pejabat-pejabat di Bank Indonesia.

1.6 Landasan Teoritis

Bank adalah bisnis yang unik jika dibandingkan dengan perusahaan non keuangan. Selain memiliki leverage (rasio hutang terhadap modal) yang tinggi, struktur aset dan kewajiban bank juga tidak seimbang. Pada umumnya dana yang dihimpun bank berjangka pendek sedangkan penanaman atau aktiva produktifnya berjangka menengah panjang. Karenanya, usaha bank mengandung berbagai risiko yakni risiko pasar termasuk likuiditas, risiko kredit dan risiko operasional. Risiko-risiko tersebut harus dikelola dengan baik sesuai dengan peraturan yang berlaku dan standar internasional. Permasalahan likuiditas yang dihadapi oleh satu bank, jika tidak segera diatasi, dapat mengakibatkan kegagalan bank tersebut. Lebih lanjut, permasalahan atau kegagalan bank tersebut dapat mewabah ke bank-bank lain yang pada akhirnya dapat mengganggu stabilitas sistem perbankan. Karenanya, risiko likuiditas merupakan salah satu risiko terpenting yang harus dikelola dengan hati-hati mengingat bahwa bank adalah lembaga kepercayaan.

Oleh sebab itu, keberadaan aset bank dalam bentuk kepercayaan masyarakat sangat penting untuk dijaga karena kepercayaan masyarakat dibutuhkan bank untuk : (1) meningkatkan efisiensi penggunaan banj dan fungsi internedias; dan (2) mencegah terjadinya *bank runs and panics*¹⁵. Selain itu, kepercayaan mesyarakat sangat diperlukan karena bank tidak memiliki uang tunai yang cukup untuk membayar kewajiban kepada seluruh nasabahnya sekaligus. Dengan demikian, apabila kepercayaan masyarakat hilang, maka *rush* merupakan suatu keniscayaan¹⁶.

Sebagai suatu badan usaha, bank memiliki karakter khusus yang tidak dapat disamakan dengan badan usaha yang lain. Kekhususan karakter tersebut adalah bank merupakan badan usaha yang hanya dapat bekerja atas dasar kepercayaan masyarakat. Masyarakat luas (nasabah) menempatkan dana yang dimilikinya kepada bank sama sekali tidak menerima *collateral* apapun dari bank, tidak sebagaimana apabila bank menanamkan dananya (memberi kredit) kepada masyarakat. Secara fakta nasabah bank tidak selalu dalam posisi untuk terus menerus, bahkan pada umumnya tidak mempunyai kemampuan atau keahlian untuk mengetahui dan memonitor keadaan keuangan dimana mereka menyimpan dananya. Hal demikian membuktikan bahwa kepercayaan masyarakat merupakan basis utama atau dapat dikatakan "jiwa" bagi bekerjanya bisnis perbankan. Dengan karakter seperti itu maka mudah dipahami apabila

¹⁵Yunus Husein, "Rahasia Bank Privasi Versus Kepentingan Umum", Cet.1, Jakarta, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pasca Sarjana, 2003, hal. 117.

¹⁶*Ibid*, hal. 118.

terdapat masalah menimpa suatu bank maka pada dasarnya yang sedang dipertaruhkan adalah kepercayaan masyarakat.

Oleh karena itu apabila berbicara mengenai bank maka pendekataannya tidak dapat hanya dari sisi keperdataannya saja tetapi juga dari kepentingan publik (*public interest*) mengingat bagian terbesar dana bank adalah milik masyarakat luas. Dalam kaitan ini, Roscou Pound¹⁷ dalam karyanya *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence* mengemukakan bahwa :

”Hukum harus dilihat atau dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan sosial, dan tugas dari ilmu hukum adalah untuk mengembangkan suatu kerangka dengan mana kebutuhan-kebutuhan sosial dapat terpenuhi secara maksimal”.

Dalam pandangan Roscou Pound yang terkenal dengan teori hukum sebagai ”*social engineering*”, menggolongkan dalam tiga substansi pokok kepentingan yang dilindungi oleh hukum, yaitu :¹⁸

1. Kepentingan umum (*public interest*).

Kepentingan-kepentingan umum yang utama adalah :

- a. kepentingan negara sebagai badan hukum dalam tugasnya untuk memelihara kepribadian dan hakekat negara.
- b. Kepentingan negara sebagai pengawas dari kepentingan sosial.

2. Kepentingan kemasyarakatan (*social interests*);

3. Kepentingan-kepentingan pribadi (*private interest*).

¹⁷Saifullah, “Refleksi Sosiologi Hukum”, Bandung, PT. Refika Aditam, 2006, hal.51.

¹⁸Soetikno, “Filsafat Hukum”, Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 1976, hal.77.

Dengan melihat karakteristik bisnis perbankan dimaksud, maka kepentingan umum perlu untuk dikedepankan dan dilindungi. Terkait dengan kepentingan umum, kata "kepentingan umum" ada disebutkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan dan beberapa diantaranya memberikan batasan pengertian tentang apa yang dimaksudkan dengan kepentingan umum tersebut¹⁹. Kepentingan umum adalah "kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas demi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat serta tercapainya tujuan pembangunan nasional"²⁰.

1.7 Ruang Lingkup Penelitian dan Kerangka Konseptual

Ketentuan mengenai FPD pada dasarnya berlaku bagi seluruh Bank Umum kecuali bagi bank yang merupakan kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri. Pemberian FPD bagi bank umum tersebut dilakukan dengan memenuhi kriteria tertentu yang telah ditetapkan dalam PBI dimaksud.

Terkait dengan hal tersebut, substansi materi yang akan dibahas dalam tesis ini difokuskan pada aspek-aspek hukum ketentuan yang terkait dengan pemberian FPD bagi bank umum. Selanjutnya, pembahasan juga akan difokuskan pula dengan melihat pelaksanaan ketentuan FPD dengan meneliti perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan ketentuan tersebut antara lain UU Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara, UU No. 7

¹⁹Yunus Husein, *op.cit* hal. 43.

²⁰*Ibid*, hal. 46-47.

Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 (selanjutnya disebut "UU Perbankan"), UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No.3 Tahun 2004 (selanjutnya disebut "UU Bank Indonesia"), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (selanjutnya disebut "UU LPS"), PBI FPD, dan PMK FPD.

Untuk menghindari adanya kesalahan dalam menginterpretasikan konsep-konsep dan terminologi yang digunakan dalam penelitian ini, perlu dirumuskan definisi operasional yang merupakan batasan pengertian terhadap terminologi atau konsep yang secara khusus digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. 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.²¹ Bank yang dimaksud dalam penelitian ini hanya bank umum tidak termasuk Bank Perkreditan Rakyat.²²
2. Bank adalah Bank Umum sebagaimana dimaksud dalam UU Perbankan.
3. Bank Bermasalah adalah Bank yang mengalami kesulitan keuangan dalam bentuk kesulitan likuiditas dan/atau kesulitan solvabilitas yang membahayakan kelangsungan usahanya.

²¹Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Negara Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790), selanjutnya disebut UU Perbankan.

²² *Ibid*, Pasal 1 angka 3

4. Kesulitan Likuiditas adalah kesulitan pendanaan jangka pendek yang dialami Bank yang disebabkan oleh terjadinya arus dana masuk yang lebih kecil dibandingkan dengan arus dana keluar (mismatch) yang diperkirakan dapat mengakibatkan terjadinya saldo giro negatif.
5. Kesulitan Solvabilitas adalah kesulitan permodalan yang dialami Bank sehingga tidak memenuhi Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) yang ditetapkan dalam Peraturan Bank Indonesia ini.
6. Dampak Sistemik adalah potensi penyebaran masalah (contagion effect) dari satu Bank Bermasalah yang dapat mengakibatkan kesulitan likuiditas bank-bank lain sehingga berpotensi menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem perbankan dan dapat berdampak negatif terhadap stabilitas sistem keuangan.
7. Fasilitas Pembiayaan Darurat yang selanjutnya disebut FPD adalah fasilitas pembiayaan dari Bank Indonesia kepada Bank Bermasalah yang mengalami Kesulitan Likuiditas, tetapi masih memenuhi tingkat solvabilitas yang ditetapkan Bank Indonesia, serta berdampak sistemik yang pemberiannya didasarkan pada keputusan rapat Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dan pendanaannya menjadi beban Pemerintah.

1.8 Sistematika Penulisan

Sistematika laporan hasil penelitian disajikan dalam 5 bab, yaitu:

Bab 1 : PENDAHULUAN

Ketentuan umum memuat mengenai latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, landasan teoritis, ruang lingkup penelitian dan kerangka konseptual, dan sistematika hasil penelitian.

Bab 2 : BANK INDONESIA SEBAGAI OTORITAS DI BIDANG PERBANKAN

Bab ini akan berisi mengenai penanganan bank bermasalah sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Perbankan, UU Lembaga Penjamin Simpanan dan UU Bank Indonesia.

Bab 3 : STABILITAS SISTEM KEUANGAN

Dalam bab ini akan dikaji mengenai pentingnya Stabilitas Sistem Keuangan, elemen Stabilitas Sistem Keuangan, peran bank sentral dalam Stabilitas Sistem Keuangan, peran Bank Indonesia dalam Stabilitas Sistem Keuangan.

Bab 4 : URGENSI PENGATURAN PEMBERIAN FASILITAS PEMBIAYAAN DARURAT

Bab ini akan menelaah dasar pertimbangan dan cakupan materi pengaturan pemberian FPD, peraturan-peraturan yang berhubungan dengan FPD, permasalahan hukum FPD dan bentuk hukum ketentuan FPD yang tepat.

Bab 5 : PENUTUP

Dalam bab ini berisikan kesimpulan terkait dengan pembahasan permasalahan dan saran-saran yang dapat diberikan sebagai bahan masukan.



BAB 2

BANK INDONESIA SEBAGAI OTORITAS DI BIDANG PERBANKAN

2.1 Sistem Perbankan di Indonesia

2.1.1 Definisi, Peran dan Fungsi Bank

Secara umum, sistem keuangan di Indonesia, dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu bank dan lembaga keuangan bukan bank. Sesuai dengan UU Perbankan, bank terdiri dari bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR), sedangkan lembaga keuangan bukan bank terdiri dari lembaga-lembaga keuangan selain bank yang memiliki fungsi dan kegiatan pokok yang berbeda dengan bank, seperti, asuransi, dana pensiun, pegadaian, leasing sewa guna usaha, *factoring*. Lembaga-lembaga keuangan bukan bank tersebut melakukan kegiatan usaha dan memberikan pelayanan jasa keuangan yang berbeda dengan bank, meskipun dengan kemajuan teknologi dan berbagai inovasi keuangan yang terjadi pada saat ini, batas-batas pelayanan jasa keuangan yang diberikan oleh lembaga-lembaga keuangan menjadi semakin kabur.²³

Dalam perekonomian suatu negara terdapat sistem keuangan salah satunya adalah industri perbankan yang berfungsi sebagai penunjang perekonomian negara tersebut. Fungsi industri perbankan sebagai penunjang perekonomian dapat berbentuk penghimpunan dana dan

²³Suseno dan Piter Abdullah, "Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia", Seri Kebansentralan No.7, Jakarta, PPSK Bank Indonesia, Desember 2003, hal.4.

penyaluran dana dan dapat pula dalam bentuk memperlancar pembayaran transaksi perdagangan domestik maupun internasional. Fungsi yang demikian itu disebut sebagai perantara keuangan (*Financial Intermediaries*). Perantara keuangan maksudnya adalah lembaga yang menghimpun dana dari investor, mengumpulkannya dan menginvestasikan dana tersebut pada perusahaan lain. Disebut sebagai perantara karena posisi lembaga ini berada di antara investor dan perusahaan yang menerima investasi.²⁴

Dalam perkembangan dewasa ini, istilah bank dimaksudkan sebagai suatu jenis pranata finansial yang melaksanakan jasa-jasa keuangan yang cukup beraneka ragam, seperti pinjaman, memberi pinjaman, mengedarkan mata uang, mengadakan pengawasan terhadap mata uang, bertindak sebagai tempat penyimpanan untuk benda-benda berharga dan membiayai usaha-usaha perusahaan²⁵.

Dalam suatu kamus (Webster, Noah, 1972:146), kata bank diartikan sebagai :²⁶

1. Menerima deposito uang, custody, menerbitkan uang, memberikan pinjaman dan diskonto, memudahkan penukaran fund-fund tertentu

²⁴Jonathan R. Macey and Geoffrey P. Miller (1), *Banking Law and Regulation*, (Boston: Little, Brown and Company, 1992), hal. 38. Dikutip dari Zulkarnain Sitompul, "Perlindungan Dana Nasabah Bank", Suatu Gagasan tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia, Jakarta 2002, hal. 23.

²⁵Abdurrachman A, "Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan", Jakarta, Pradnya Paramita, 1993, hal.80

²⁶Thomas Suyatno, "Kelembagaan Perbankan", Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996, hal 31

dengan cek, notes, dan lain-lain dan juga memperoleh keuntungan dengan meminjamkan uangnya dengan memungut bunga.

2. Perusahaan yang melaksanakan bisnis bank tersebut.
3. Gedung atau kantor tempat dilakukannya transaksi bank atau tempat beroperasinya perusahaan perbankan.

Dalam masyarakat, definisi bank diartikan sebagai tempat penyimpanan uang, pemberi atau penyalur kredit, dan juga perantara dalam lalu lintas pembayaran. Namun demikian, fungsi bank yang orisinil adalah hanya menerima deposito berupa uang logam, plate, emas, dan lain-lain.²⁷

Pada umumnya, pengertian perbankan antara satu negara dan negara lain adalah sama, namun demikian pengertian dan cakupan kegiatan operasional bank dapat bervariasi sebagaimana diatur oleh ketentuan yang berlaku. Meskipun demikian terdapat kesamaan sifat-sifat dasar dari suatu bank, yaitu:

1. memiliki kewajiban yang harus dibayar setiap saat apabila ditagih sebagaimana terlihat pada sisi pasiva dan neraca,

²⁷Lihat Black, Henry Campbell, "Black's Law Dictionary", St. Paul, Minnesota, USA : West Publishing Co., 1968, hal.184

2. memiliki harta yang tidak likuid yang penilaiannya tidak mudah serta berjangka waktu lebih lama dibandingkan dengan kewajiban yang dimiliki.²⁸

Di Indonesia yang dimaksud dengan bank adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU Perbankan, yaitu badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan dana tersebut kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut maka dapat diketahui bahwa bank mempunyai fungsi:

1. Sebagai lembaga intermediasi.
2. Sebagai lembaga yang memberikan pelayanan dalam lalu lintas pembayaran.
3. Sebagai media dalam mentransmisikan kebijakan moneter.

Dalam fungsinya sebagai lembaga intermediasi atau lembaga perantara, bank menghubungkan kepentingan-kepentingan para pihak yang kelebihan dana (penyimpan dana atau kreditur) dan pihak yang membutuhkan dana (peminjam dana atau debitur). Sebagai lembaga

²⁸Suseno dan Piter Abdullah, *Op.Cit*, hal.5

perantara bagi pihak-pihak yang kelebihan dana, pihak-pihak dimaksud, baik perseorangan, badan hukum, badan usaha, maupun lembaga pemerintah, dapat menyimpan kelebihan dananya di bank dalam berbagai macam bentuk yaitu rekening giro, tabungan ataupun deposito berjangka sesuai dengan kebutuhan dan preferensinya. Dilain pihak, bagi pihak-pihak yang kekurangan dan membutuhkan dana, dapat mengajukan pinjaman atau kredit kepada bank. Berbagai macam sikh kredit disediakan oleh bank, antara lain berupa kredit investasi, kredit modal kerja maupun kredit konsumsi. Peran bank sebagai lembaga intermediasi akan berjalan dengan baik apabila pihak yang kelebihan dana dan pihak yang membutuhkan danan tersebut memiliki kepercayaan terhadap bank. Oleh karena itu bank sering juga disebut sebagai lembaga kepercayaan. Untuk itu, kebijakan perbankan yang efektif terutama harus diarahkan untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Tanpa adanya kepercayaan masyarakat tersebut dapat dipastikan bahwa fungsi intermediasi tidak akan dapat dilakukan dengan baik.²⁹

Dengan adanya kepercayaan masyarakat tersebut, maka fungsi intermediasi bank akan berjalan dengan baik, yang melibatkan semua pihak yang terkait yaitu bank, pihak yang mempunyai kelebihan dana, pihak yang membutuhkan dana. Berfungsinya intermediasi perbankan tersebut pada gilirannya akan mendorong Bergeraknya roda

²⁹*Ibid*, hal.6

perekonomian, dengan tersedianya dana perbankan untuk melakukan investasi atau produksi.

Bagi bank, dengan lancarnya fungsi intermediasi tersebut tentu akan memberikan manfaat dari selisih pendapatan dan biaya bunga yang biasa disebut *spread*. Sementara itu, masyarakat yang menjalankan roda perekonomian juga akan memperoleh manfaat berupa tersedianya alokasi sumber-sumber dana secara efektif dan efisien.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, bank sebagai lembaga intermediasi merupakan salah satu sumber pembiayaan bagi dunia usaha, baik berupa investasi maupun produksi, dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi.³⁰

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa selain sebagai lembaga intermediasi bank, bank juga berfungsi sebagai lembaga yang memberikan jasa dalam lalu lintas sistem pembayaran. Dengan tersedianya jasa lalu lintas sistem pembayaran oleh bank, maka berbagai cara pembayaran dapat dilakukan melalui bank dengan efisien, aman dan lancar. Masyarakat, baik sebagai nasabah bank maupun tidak, dapat melakukan berbagai layanan pembayaran melalui bank, baik secara tunai maupun nontunai (seperti cek, giro, transfer, kliring, Anjungan Tunai Mandiri/ATM, dan kartu kredit). Melalui sistem pembayaran yang efisien, aman dan lancar, perekonomian dapat berjalan dengan lancar. Salah satu kebijakan perbankan adalah dimaksudkan untuk

³⁰*Ibid*, hal. 6-7

menjaga keamanan dan kelancaran lalu lintas pembayaran tersebut. Apabila lalu lintas pembayaran tersebut tidak aman, dan lancar, maka dapat dipastikan bahwa kegiatan perekonomian akan mengalami berbagai hambatan dan memerlukan biaya yang lebih tinggi.³¹

Fungsi lain yang tidak kalah pentingnya bagi bank adalah sebagai sarana dalam mentransmisikan kebijakan moneter. Kebijakan moneter dalam kerangka menjaga stabilitas rupiah dan mendorong pertumbuhan ekonomi, yang dilakukan antara lain dengan cara mengendalikan jumlah uang beredar. Dengan berbagai instrumen yang tersedia, bank sentral dapat mempengaruhi likuiditas perekonomian dan atau suku bunga perbankan yang dapat mempengaruhi jumlah kredit perbankan, yang pada gilirannya akan mempengaruhi jumlah investasi dan kegiatan perekonomian secara keseluruhan. Dalam kaitan ini, mengingat peranan penting bank sebagai lembaga yang dapat menciptakan uang (uang giral maupun uang kuasi), maka keberadaan dan kesehatan bank merupakan prasyarat bagi kebijakan moneter yang efektif.³²

Dari uraian di atas, sebagai lembaga kepercayaan, bank mempunyai peran yang sangat penting dalam perekonomian negara, yaitu sebagai lembaga intermediasi, memberikan jasa lalu lintas pembayaran, serta sebagai sarana dalam pelaksanaan kebijakan moneter. Dengan peran penting bank dimaksud, maka lembaga perbankan

³¹ *Ibid*

³² *Ibid*

senantiasa diupayakan untuk selalu berada dalam kondisi yang sehat, aman dan stabil.

2.1.2 Jenis Bank

UU Perbankan mengatur bahwa kelembagaan bank di Indonesia dibedakan dengan tatanan struktur yang lebih sederhana, yaitu menurut jenisnya terdiri dari Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Pembagian jenis bank menurut UU Perbankan tersebut hanya berdasarkan pada segi fungsi bank, hal ini dimaksudkan untuk memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan yang dapat di selenggarakannya.³³ Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Sedangkan 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.³⁴

Selain sebagaimana telah diatur dalam UU Perbankan, secara teori dalam berbagai literatur beberapa pengarang diantaranya Kasmir SE, MM³⁵ dan Martono³⁶, menggolongkan bank dalam beberapa segi/aspek,

³³Muhamad Djumhana, "Hukum Perbankan di Indonesia", Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 86

³⁴Lihat Pasal 1 angka 3 dan 4 UU Perbankan.

³⁵Kasmir, "Bank & Lembaga Keuangan Lanilla", Edisi Revisi, Yakarta, PT. RadjaGrafindo Persada, 2001, hal 32-39.

yaitu dari fungsi, kepemilikan, status atau kedudukan, dan cara menentukan harga, yang secara lebih rinci dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Fungsi

Berdasarkan UU Perbankan, bank dapat dibedakan menjadi Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Perbedaan ini dimaksudkan untuk memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan yang dapat diselenggarakannya. Pengertian mengenai kedua jenis bank ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 3 dan 4 UU Perbankan

2. Kepemilikan

Dilihat dari kepemilikannya, dalam arti siapa yang memiliki bank tersebut yang dapat dilihat dari akte pendirian dan penguasaan saham bank, yaitu sebagai berikut:

- a. Bank Milik Pemerintah, dimana bank baik akta pendirian maupun modalnya dan seluruh keuntungan yang diperoleh dimiliki oleh pemerintah.
- b. Bank milik swasta nasional, dimana seluruh atau sebagian besar dimiliki oleh swasta nasional serta akta pendiriannya didirikan oleh swasta termasuk keuntungannya juga dimiliki oleh swasta nasional pula.

³⁶Martono, "Bank & Lembaga Keuangan Lain", Cet.1, Yogyakarta, Ekonosia, 2002, hal 28-30.

- c. Bank milik Koperasi, bank jenis ini baik akte pendirian dan kepemilikan sahamnya sepenuhnya merupakan milik badan hukum koperasi.
- d. Bank milik swasta asing, merupakan cabang dari bank yang sahamnya dimiliki oleh swasta asing maupun pemerintah asing. Karena merupakan cabang, maka kantor pusatnya berada di luar negeri dan keuntungannya juga dimiliki oleh pihak swasta asing.
- e. Bank Campuran, pada jenis bank ini sahamnya dimiliki oleh pihak asing dan pihak swasta nasional. Kepemilikan sahamnya secara mayoritas dipegang oleh pihak swasta nasional

3. Status

Dilihat dari segi kemampuannya dalam melayani masyarakat bank umum dapat dibagi dalam 2 (dua) macam yang didasarkan pada kedudukan dan status bank tersebut yang menunjukkan kemampuan bank dalam melayani masyarakat baik dari segi jumlah produk yang ditawarkan, modal serta kualitas pelayanannya.

Berdasarkan hal tersebut jenis bank dapat terdiri dari :

- a. Bank Devisa, adalah bank yang dapat melaksanakan transaksi ke luar negeri atau berhubungan dengan mata uang asing, seperti travelers cheque, pembukaan dan pembayaran letter of credit, transfer ke luar negeri dalam rangka transaksi ekspor impor.
- b. Bank Non Devisa, adalah bank yang belum memiliki izin sebagai bank untuk melaksanakan transaksi ke luar negeri (sebagai bank

devisa). Sehingga kegiatan yang dilakukan oleh bank ini hanya meliputi kegiatan/transaksi dalam negeri.

4. Cara menentukan harga

Dilihat dari cara menentukan harga, bank dibagi menjadi dua, yaitu :

a. Bank Konvensional³⁷, dalam operasionalnya menggunakan prinsip-prinsip konvensional yang menggunakan dua cara, yaitu :

1) Menetapkan bunga sebagai harga, baik untuk produk simpanan seperti tabungan, giro, deposito berjangka maupun produk pinjaman (kredit) yang diberikan berdasarkan tingkat bunga tertentu.

2) Untuk jasa-jasa bank lainnya, pihak bank menggunakan atau menerapkan berbagai biaya dalam nominal atau prosentase tertentu. Sistem penetapan biaya ini disebut fee based. Sebagian besar bank yang berkembang di Indonesia melaksanakan prinsip perbankan konvensional.

b. Bank Syariah³⁸ atau bank bagi hasil, merupakan bank beroperasi dengan prinsip-prinsip syariah Islam. Dalam operasinya, baik dalam kegiatan penghimpunan dana dari masyarakat maupun dalam penyaluran dana (pembiayaan) kepada masyarakat, bank

³⁷Secara yuridis, istilah bank konvensional tidak ditemukan dalam UU Perbankan, namun istilah atau sebutan ini lahir dari metode menentukan harga yang berbeda dengan atau sebagai lawan dari metode yang menggunakan prinsip-prinsip syariah, setelah keberadaannya diatur secara tegas dalam UU Perbankan.

³⁸Dalam UU Perbankan, istilah syariah terdapat dalam Pasal 1 angka 12 dan angka 13 yang bukan mengatur mengenai jenis bank, tetapi terkait dengan pengertian Pembiayaan dan Prinsip syariah. Istilah bank syariah lahir dikaitkan dengan metodenya yang memakai prinsip syariah Islam.

syariah ini menetapkan harga produk yang ditawarkan berdasarkan prinsip jual beli dan bagi hasil.

Dalam melakukan penghimpunan dana dari masyarakat, berbentuk simpanan dan investasi, antara lain Giro berdasarkan prinsip wadi'ah, tabungan berdasarkan prinsip wadi'ah dan atau mudharabah serta Deposito berjangka berdasarkan prinsip mudharabah. Sedangkan penyaluran dana masyarakat, dilakukan melalui :

- 1) Prinsip jual beli berdasarkan akad meliputi murabahah, istishna dan salam.
- 2) Prinsip bagi hasil berdasarkan akad antara lain mudharabah dan musyarakah;
- 3) Prinsip sewa menyewa berdasarkan akad antara lain ijarah dan ijarah muntahiya bittamlik;
- 4) Prinsip pinjam meminjam berdasarkan akad qard;
- 5) Melakukan pemberian jasa pelayanan perbankan berdasarkan akad, antara lain wakalah, hawalah, kafalah dan rahn.³⁹

2.1.3 Usaha Bank

Secara umum, jenis usaha bank umum yang dapat dilakukan di Indonesia dibatasi sebagaimana diatur secara rinci dan tegas dalam Pasal

³⁹Direktorat Perizinan dan Informasi Bank Indonesia, "Booklet Perbankan Indonesia", 2006, Vol 3, No. 1, Maret 2006, Jakarta, 2006. hal. 7

6 dan 7 UU Perbankan, sementara itu Pasal 10 merinci jenis-jenis usaha yang dilarang untuk dilakukan oleh Bank Umum, yaitu dilarang melakukan penyertaan modal, kecuali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b dan huruf c; melakukan usaha perasuransian dan melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7. Sedangkan untuk usaha Bank Perkreditan Rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU Perbankan bentuknya lebih sederhana, yaitu meliputi penghimpunan dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, memberikan kredit, menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia serta menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.⁴⁰

2.2 Pengaturan dan Pengawasan Bank

2.2.1 Arah Kebijakan Perbankan Indonesia⁴¹

Perkembangan pengaturan terhadap industri perbankan telah berlangsung dengan cepat khususnya sejak terjadinya krisis pada tahun

⁴⁰Bandingkan dengan jenis usaha Bank Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan 7, yaitu meliputi : Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, memberikan kredit, menerbitkan surat hutang, membeli, menjual atau menjamin atas risiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya

⁴¹*Ibid.*, hal. 65.

1997/1998 yang lalu. Untuk dapat menentukan arah, bentuk dan tatanan perbankan ke depan, maka Bank Indonesia telah menetapkan kerangka dasar sistem perbankan Indonesia secara menyeluruh melalui Arsitektur Perbankan Indonesia (API).

API merupakan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh dan memberikan arah, bentuk dan tatanan industri perbankan untuk rentang waktu 5 sampai 10 tahun ke depan. Arah kebijakan tersebut dilandasi oleh visi mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

Guna mempermudah pencapaian visi API tersebut, maka diterapkan 6 (enam) sasaran pokok API yang ingin dicapai, yaitu:

1. Menciptakan struktur perbankan domestik yang sehat dan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan.
2. Menciptakan sistem pengaturan dan pengawasan bank yang efektif dan mengacu pada standar internasional.
3. Menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi risiko.
4. Menciptakan good corporate governance dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional.

5. Mewujudkan infrastruktur yang lengkap untuk mewujudkan terciptanya industri perbankan yang sehat.
6. Mewujudkan pemberdayaan dan perlindungan konsumen jasa perbankan.

2.2.2 Urgensi Pengaturan dan Pengawasan Bank

Perbankan memiliki peran yang sangat penting dalam sistem perekonomian suatu negara, artinya apabila sistem perbankan dalam suatu negara itu sehat, maka sistem perekonomiannya akan sehat pula.

J. Soedradjad Djiwandono dalam buku "Bergulat Dengan Krisis Dan Pemulihan Ekonomi Indonesia" mengemukakan bahwa kondisi bank yang sehat dalam suatu negara akan sangat menentukan efektifitas pengelolaan ekonomi makro dalam mencapai berbagai sasaran dalam pembangunan secara seimbang.⁴² Oleh sebab itu, kondisi perbankan di suatu negara perlu dijaga agar tetap sehat, karena apabila sistem perbankannya sakit, akan dapat mengakibatkan sistem perekonomian dalam negara yang bersangkutan menjadi sakit dan terpuruk.⁴³

Salah satu alasan pokok bank mempunyai posisi penting dalam perekonomian suatu negara, khususnya di Indonesia, mengingat perbankan merupakan sumber dana terpenting bagi sejumlah besar

⁴² J. Soedradjad Djiwandono, "Bergulat Dengan Krisis Dan Pemulihan Ekonomi Indonesia", Cet.1, Jakarta, PT. Pustaka Sinar Harapan, 2001, hal 139.

⁴³ Rimsky K. Judisseno, "Sistem Moneter dan Perbankan Di Indonesia", Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002, hal 3.

peminjam, lebih penting lagi perbankan mengelola sistem pembayaran. Oleh karena itu, apabila sistem perbankan yang ada membahayakan atau berisiko, maka kekacauan sistem keuangan yang timbul akan jauh lebih serius daripada yang ditimbulkan oleh sektor lain dalam sistem keuangan (misalnya lembaga keuangan non bank yang tidak menghimpun dana secara langsung dari masyarakat).⁴⁴

Sebagai badan usaha yang menyediakan jasa perbankan (*banking services*), bank memiliki karakteristik khusus mengingat perbankan merupakan suatu industri yang sebagian besar sumber dananya berasal dari masyarakat dalam bentuk simpanan. Hanya sebagian kecil saja bank yang berusaha dengan menggunakan modal disetor yang berasal dari para pemiliknya. Oleh karena itu, di negara manapun pada umumnya industri perbankan merupakan industri yang banyak sekali diatur dan diawasi oleh pemerintah atau bank sentral, terutama guna melindungi kepentingan umum yang menyangkut dananya di bank⁴⁵.

Mengingat besarnya dana yang berasal dari masyarakat yang disimpan, maka pengawasan oleh Bank Indonesia selaku bank sentral yang diberi amanat oleh undang-undang selaku otoritas di bidang perbankan senantiasa dilakukan dengan ketat melalui berbagai peraturan

⁴⁴Bernake B., "Non Monetary Effects of The Financial in the Propagation of The Great Depression", *American Economic Review*, hal. 73.

⁴⁵Yunus Husein, *Op. Cit*, hal. 17.

perbankan, baik tentang persyaratan yang harus dipenuhi dalam mengajukan izin usaha maupun dalam melakukan kegiatan usahanya.⁴⁶

Paling tidak terdapat tiga alasan pokok mengenai perlunya pengaturan oleh otoritas, yaitu :⁴⁷

1. Untuk melindungi nasabah bank dari kekuatan monopolistik.
2. Untuk melindungi nasabah yang lebih kecil atau yang bergerak di sektor retail yang pada umumnya kurang mendapat informasi yang cukup.
3. Untuk memastikan terciptanya kestabilan sistem keuangan.

Disamping alasan tersebut di atas mengenai perlunya pengaturan oleh otoritas, terdapat empat pertimbangan penting yang menjadi klasik mengenai perlunya pengaturan dan pengawasan terhadap industri perbankan, yaitu :⁴⁸

1. Pentingnya posisi bank dalam sistem keuangan, terutama dalam sistem pembayaran dan kliring .
2. Sistem perbankan merupakan suatu sistem yang berpotensi menimbulkan bahaya, berkenaan dengan operasional perbankan.
3. Sifat dari perjanjian bank. Adakalanya menempatkan bank dalam resiko yang besar, salah satu contoh dalam perjanjian transaksi

⁴⁶Siti Sundari Arie, "Peranan Bank Indonesia Sebagai Otoritas Perbankan Untuk Mencegah dan Menangani Tindak Pidana di Bidang Perbankan", Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 1 No.1, Juli 2003, Direktorat Hukum Bank Indonesia, Jakarta, hal 39.

⁴⁷Charles Goodhart, Philip Hartmann, David Liewllyn, Liliana Rojas-Suarez, Steven Weisrod, "Financial Regulation : Why, How and Where now?", Routledge, London, 1998, hal 4.

⁴⁸Siti Sundari, *Op.Cit.* hal 39.

derivatif terutama apabila disalahgunakan oleh pemilik bank dengan menggunakan bank sebagai kendaraan transaksinya⁴⁹.

4. Moral hazard yang timbul dari peranan perbankan sebagai the lender of the last resort perlu diantisipasi secara terus menerus oleh pemerintah.

Sesuai dengan arah kebijakan perbankan Indonesia, pengaturan dan pengawasan bank diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia sebagai berikut⁵⁰:

1. lembaga kepercayaan masyarakat dalam kaitannya sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana;
2. pelaksana kebijakan moneter;
3. lembaga yang ikut berperan dalam membantu pertumbuhan ekonomi serta pemerataan,

agar tercipta sistem perbankan yang sehat, baik sistem perbankan secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Untuk mencapai tujuan tersebut pendekatan yang dilakukan dengan menerapkan kebijakan memberikan keleluasaan berusaha (diregulasi) dan kebijakan prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking*) serta

⁴⁹Salah satu kasus transaksi derivative yang pernah terjadi di Indonesia adalah dalam kasus Eka Cipta Wijaya, lihat Infobank Edisi Juni No.238/1999, Gading Retak Bisnis Eka Tjipta.

⁵⁰Direktorat Perizinan dan Informasi Bank Indonesia, *Op.cit.* Hal 11.

pengawasan bank yang mendorong bank untuk melaksanakan secara konsisten ketentuan intern yang dibuat sendiri (*self regulatory banking*) dalam melaksanakan kegiatan operasional dengan tetap mengacu kepada prinsip kehati-hatian⁵¹

2.2.3 Tugas Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank

Untuk memahami tentang perbankan dalam suatu negara, maka perlu terlebih dahulu dipahami sistem perbankan yang dipergunakan oleh negara yang bersangkutan. Hal ini sekaligus dapat dilihat dari peranan penting bank sentral negara tersebut. Mengenai pentingnya peranan bank sentral dalam sistem perbankan di suatu negara, dapat dilihat secara makro maupun mikro.

Secara makro, peranan bank sentral sangat penting berhubung dunia perbankan adalah merupakan urat nadinya perekonomian di suatu negara, sehingga peranan sektor perbankan dapat mempengaruhi maju mundurnya perekonomian di negara yang bersangkutan. Sedangkan secara mikro peranan bank sentral sangat menentukan untuk dapat meminimalkan risiko-risiko dari dunia perbankan yang pada gilirannya dapat melindungi masyarakat berhubung adanya dana masyarakat dalam bank-bank tersebut⁵².

⁵¹*Ibid*, hal 12

⁵²Munir Fuady, "Hukum Perbankan Modern Berdasarkan Undang-Undang Tahun 1998", Buku Kesatu, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1999, hal 118.

Pada dasarnya, bagaimana peran dan fungsi bank sentral pada umumnya, terdapat variasi yang berbeda-beda dalam praktek sistem perbankan dari berbagai negara, sungguhpun dalam hal-hal yang mendasar pada prinsipnya fungsi dan perannya adalah sama.

Dalam sistem perbankan Indonesia, terutama semenjak berlakunya UU Bank Indonesia, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral di Indonesia memiliki tujuan tunggal yaitu untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah dan nilai tukar yang wajar merupakan sebagian dari prasyarat bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tujuan Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah tersebut didukung oleh tiga pilar penting, yaitu kebijakan moneter dengan prinsip kehati-hatian, sistem pembayaran yang cepat dan tepat serta sistem perbankan dan keuangan yang sehat. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan Bank Indonesia dimaksud, Bank Indonesia diberi tugas-tugas sebagai berikut⁵³ :

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter ;
2. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran ;
3. Mengatur dan mengawasi Bank.

⁵³Lebih lanjut lihat Penjelasan jo. Pasal 8 UU Bank Indonesia.

Penjabaran lebih lanjut tugas dibidang pengaturan dan pengawasan bank dalam UU Bank Indonesia (vide Pasal 24 – 29) meliputi wewenang sebagai berikut :⁵⁴

1. Kewenangan memberikan izin (*right to license*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tatacara perizinan dan pendirian suatu bank. Cakupan pemberian izin oleh Bank Indonesia meliputi pemberian izin dan pencabutan izin usah abank, pemberian izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, pemberian persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, pemberian izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan usaha tertentu.
2. Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*), yaitu kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang menyangkut aspek usaha dan kegiatan perbankan dalam rangka menciptakan perbankan yang sehat yang mampu memenuhi jasa perbankan yang diinginkan masyarakat.
3. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*), yaitu kewenangan melakukan pengawasan bank melalui pengawasan langsung (*on-site supervision*) dan pengawasan tidak langsung (*of-site supervision*). Pengawasan langsung dapat berupa pemeriksaan umum dan pemeriksaan khusus, yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang keadaan keuangan bank dan memantau tingkat kepatuhan

⁵⁴*Ibid*, Hal. 12-13

bank terhadap peraturan yang berlaku serta untuk mengetahui apakah terdapat praktik-praktik yang tidak sehat yang membahayakan kelangsungan usaha bank. Pengawasan tidak langsung yaitu pengawasan melalui alat pemantauan seperti laporan berkala yang disampaikan bank, laporan hasil pemeriksaan dan informasi lainnya. Dalam pelaksanaannya, apabila diperlukan Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank termasuk pihak lain yang meliputi perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi dan debitur bank. Bank Indonesia dapat menugasi pihak lain untuk dan atas nama Bank Indonesia melaksanakan tugas pemeriksaan. Untuk bank-bank yang tergolong *Systemic Important Bank* (SIB), Bank Indonesia menempatkan tenaga pengawasnya di bank yang bersangkutan (*On Site Supervisory Presence*).

4. Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*), yaitu kewenangan untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank apabila suatu bank kurang atau tidak memenuhi ketentuan. Tindakan ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat.

Terkait dengan pengertian pembinaan dan pengawasan bank, dalam Penjelasan Pasal 29 UU Perbankan telah ditegaskan bahwa yang

dimaksud dengan pembinaan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek alain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank. Sementara itu, yang dimaksud dengan pengawasan adalah meliputi pengawasan tidak langsung terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis, dan evaluasi laporan bank, dan pengawasan langsung dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan.

Dalam melaksanakan amanat undang-undang tersebut, Bank Indonesia diberi kewenangan, tanggung jawab, dan kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif maupun represif. Sementara itu, bank wajib memiliki dan menerapkan sistem pengawasan intern dalam rangka menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Dalam kerangka proses pencabutan izin usaha bank, sebagai langkah terakhir dari Bank Indonesia terhadap bank-bank yang dinilai tidak lagi memenuhi prudential banking standard yang telah ditentukan, upaya preventif yang ditempuh Bank Indonesia sebelum mencabut izin usaha bank tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Dalam hal terdapat suatu bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia selaku otoritas perbankan di Indonesia akan melakukan upaya penyelamatan melalui tindakan penyelamatan mulai dari mewajibkan pemegang saham untuk menambah modal, mengganti Dewan Komisaris dan atau Direksi bank, memperbaiki kinerja kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, melakukan upaya merger atau konsolidasi dengan bank lain bahkan sampai menyerahkan pengelolaan sebagian atau seluruh kegiatan usaha bank kepada pihak lain⁵⁵

2. Sedangkan dalam hal terjadinya kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia meminta kepada Pemerintah setelah berkonsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan Perbankan.⁵⁶

Pada prinsipnya, tujuan dari pembinaan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia berdasarkan amanat Pasal 29 tersebut adalah sebagai berikut :⁵⁷

1. Kedua fungsi itu harus dilaksanakan oleh Bank Indonesia selaku otoritas di bidang perbankan, mengingat bank terutama bekerja

⁵⁵Lebih lanjut lihat Pasal 37 ayat (1) UU Perbankan jo. Pasal 33 UU Bank Indonesia

⁵⁶Lebih lanjut lihat Pasal 37 A UU Perbankan jo. Pasal 33 UU Bank Indonesia

⁵⁷Rachmadi Usman, "Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia", Cet-1, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001, hal.123.

dengan dana dari masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan, karenanya keadaan suatu bank perlu dipantau oleh Bank Indonesia ;

2. Terjaganya kesehatan bank sehingga kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan tetap terpelihara. Kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan hanya dapat ditumbuhkan apabila lembaga perbankan dalam kegiatan usahanya selalu berada dalam keadaan sehat;
3. Sebagai otoritas di bidang perbankan, dalam menjalankan kewenangannya, Bank Indonesia wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif dalam bentuk ketentuan-ketentuan, petunjuk-petunjuk, nasihat-nasihat, bimbingan dan pengarahan maupun represif dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan.
4. Bank wajib memiliki dan menerapkan sistem pengawasan intern dalam rangka menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Dengan demikian dalam sistem perbankan Indonesia, dengan mendasarkan pada UU Bank Indonesia maupun UU Perbankan, maka Bank Indonesia disertai tugas, kewenangan dan tanggung jawab untuk

melakukan pembinaan dan pengawasan bank. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa otoritas pembinaan dan pengawasan terhadap bank secara tunggal berada ditangan Bank Indonesia. Disamping itu, baik UU Bank Indonesia maupun UU Perbankan telah merinci lingkup kegiatan dari fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap bank oleh Bank Indonesia, yang akan menjadi tolak ukur pelaksanaan pembinaan dan pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia⁵⁸.

Meskipun seluruh kewenangan Bank Indonesia sebagai pengawas bank yang meliputi *right to regulate, right to license, right to supervise dan right to impose sanction*, baru berlaku sejak berlakunya UU Perbankan dan UU Bank Indonesia (sebelum amandemen), namun demikian berdasarkan UU Bank Indonesia (hasil amandemen tahun 2004) sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1) UU Bank Indonesia, tugas, kewenangan dan tanggungjawab mengawasi bank akan dialihkan dari Bank Indonesia kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang⁵⁹. Sementara lembaga pengawasan dimaksud belum dibentuk,

⁵⁸Sebagai otoritas dibidang perbankan Bank Indonesia membangun sistem pengawasan bank yang compatible, antara lain dengan berpedoman pada 25 Basle Core Principle, yaiyu guidelines yang dibangun oleh BIS. Pedoman penyelenggaraan sistem pengawasan bank sebagai acuan standar internasional yang dibangun oleh Basle Comimitee, suatu komite dari Bank for Internasional Settlement (BIS) berkedudukan di kota Basle, Swis

⁵⁹Dalam penjelasan Pasal 34 disebutkan bahwa dalam melakukan tugasnya lembaga ini melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang akan diatur lebih lanjut dalam Undang-undang pembentukan lembaga pengawasan dimaksud. Disamping itu lembaga pengawasan ini dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi dengan Bank Indonesia.

tugas pengaturan dan pengawasan bank tetap dilaksanakan oleh Bank Indonesia (vide Pasal 35 UU Bank Indonesia).

Tugas pengawasan lembaga perbankan yang diemban oleh suatu bank sentral termasuk dalam kaitan ini Bank Indonesia, pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari pedelegasian tugas yang diberikan oleh masyarakat (nasabah bank) melalui parlemen kepada otoritas perbankan. Pada intinya bahwa masyarakat sebagai nasabah bank tetap harus mengawasi pengelolaan uangnya yang disimpan di bank tersebut. Namun demikian karena akibat dari keterbatasan atau ketidak mampuan masyarakat (nasabah bank) melakukan pengawasan terhadap kinerja perbankan, maka pengawasan dilakukan oleh bank sentral. Padahal karakteristik perjanjian antara bank dan nasabahnya banyak diantaranya adalah jangka panjang, penuh resiko dan semata-mata terkait dengan unsur kepercayaan yang sangat tinggi. Oleh karena itu bank sentral sebagai otoritas perbankan dapat dianggap sebagai pemberi jasa pengawasan perbankan kepada masyarakat (nasabah bank), sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang yang berlaku. Hal dimaksud terutama terkait dengan perlindungan nasabah yang merupakan *issue* terpenting yang harus dipertimbangkan oleh otoritas perbankan, dalam hubungan antara otoritas perbankan dengan stake holdersnya antara lain nasabah bank, pemerintah dan masyarakat luas.⁶⁰

⁶⁰Siti Sundari, *Op.Cit.* , hal. 40.

Sebagaimana telah dikemukakan diatas bahwa sebelum UU Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral diamandemen, tugas dan kewenangan antara pengaturan dan pengawasan/pembinaan bank berada diantara Departemen Keuangan dan Bank Indonesia, yaitu Departemen Keuangan mengatur soal perizinan (*right to licence*) bank, sedangkan Bank Indonesia melakukan pengawasan dan pengaturan operasional bank (*right to supervision and right to regulating*). Dengan demikian untuk sektor perbankan terdapat tanggungjawab bersama (*joint responsibility*) antara Bank Indonesia dan Departemen Keuangan. Dalam hal seseorang atau suatu perusahaan hendak mendirikan bank, walaupun rekomendasinya dikeluarkan oleh Bank Indonesia, tetapi kewenangan memberikan izin ada pada Departemen Keuangan.⁶¹

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 yang merupakan amandemen atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, maka wewenang pemberian izin, pengawasan dan pengaturan bank yang semula terpisah, menjadi berada di satu tangan yaitu Bank Indonesia. Dengan demikian sejak berlakunya UU No. 10 Tahun 1998, lembaga yang paling banyak berpengaruh dalam pengaturan dan

⁶¹Dalam perkembangannya kemudian terjadi krisis ekonomi dan krisis kepercayaan terhadap bank-bank swasta nasional. Kemudian pemerintah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Munculnya lembaga baru ini semakin menegaskan kesan dualisme pengawasan bank. Khusus untuk pengawasan bank-bank sakit dilakukan oleh BPPN. Sedangkan untuk bank-bank yang masih sehat dan beroperasi normal, tetap diawasi oleh Bank Indonesia. Dengan demikian, dalam konteks antar instansi yang bertugas mengatur dan mengawasi bank-bank, terdapat "pembagian pekerjaan" antara Bank Indonesia, Departemen Keuangan dan BPPN.

pengawasan perbankan, praktis hanya Bank Indonesia. UU tersebut telah memberikan wewenang penuh kepada Bank Indonesia untuk melakukan pengawasan dan pengaturan perbankan, oleh karena itu seharusnya dualisme pengawasan dan pengaturan bank menjadi tidak ada lagi.

Kondisi yang sebenarnya telah cukup ideal tersebut dan telah dilaksanakan dengan baik, ternyata tidak berlangsung lama, menyusul berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia yang kemudian diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, dimana kewenangan Bank Indonesia mengawasi bank akan dialihkan selambat-lambatnya dalam waktu 10 tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.⁶²

2.2.4 Sistem Pengawasan

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini Bank Indonesia melaksanakan sistem pengawasannya dengan menggunakan 2 pendekatan yakni pengawasan berdasarkan kepatuhan (*compliance based supervision*) dan pengawasan berdasarkan risiko (*risk based supervision/RBS*)⁶³.

1. Pengawasan Berdasarkan Kepatuhan (*Compliance Based Supervision*).

⁶²Didik J. Rachbini & Suwidi Tono, dkk, "Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral" Jakarta, PT. Mardi Mulyo, 2000, hal.127

⁶³Direktorat Perizinan dan Informasi Bank Indonesia, *Op.Cit.* , hal. 13.

Pendekatan pengawasan berdasarkan kepatuhan pada dasarnya menekankan pemantuan kepatuhan bank untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan dengan operasi dan pengelolaan bank. Pendekatan ini mengacu pada kondisi bank dimasa lalu dengan tujuan untuk memastikan bahwa bank telah beroperasi dan dikelaola secara baik dan benar menurut prinsip kehati-hatian.

2. Pengawasan berdasarkan Risiko (*Risk Based Supervision*)

Pendekatan pengawasan berdasarkan risiko merupakan pendekatan pengawasan yang berorientasi ke depan (*forward looking*). Dengan menggunakan pendekatan tersebut pengawasan dan atau pemeriksaan suatu bank difokuskan pada risiko-risiko yang melekat (*inherent risk*) pada aktivitas fungsional bank serta sistem pengendalian risiko (*risk control system*). Melalui pendekatan ini akan lebih memungkinkan otoritas pengawasan bank untuk proaktif dalam melakukan pencegahan terhadap permasalahan yang potensial timbul di bank.

Pola pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia saat ini lebih dititikberatkan pada pengawasan dengan pendekatan RBS tersebut, yang semata bertujuan untuk menyempurnakan sistem pengawasan sehingga dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi pengawasan perbankan, tanpa mengesampingkan pendekatan berdasarkan kepatuhan.

Hal ini sejalan pula dengan *best practice international*. Kedepan, dengan melihat perkembangan dunia perbankan yang ada, pendekatan pengawasan yang akan diterapkan oleh Bank Indonesia seluruhnya akan dilakukan melalui pola pengawasan berdasarkan risiko (*risk based supervision*), yang akan dilakukan secara bertahap.

Pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia dengan menggunakan pendekatan yang manapun dilakukan dalam rangka memperoleh gambaran tentang kinerja (*performance*) bank dalam menjalankan usahanya, secara konsep kinerja suatu bank dapat tercermin dari tingkat kesehatannya.

Bank sebagai badan usaha yang menghimpun dana masyarakat dan menjalankan usahanya terutama dari masyarakat, harus dapat menjaga kesehatannya. Tingkat kesehatan suatu bank merupakan kepentingan semua pihak yang terkait, baik pemilik, pengelola bank, masyarakat pengguna jasa bank maupun Bank Indonesia selaku otoritas perbankan. Oleh karena itu para pihak tersebut secara bersama-sama harus mengupayakan bank yang sehat. Meskipun pada akhirnya yang berwenang untuk menetapkan tingkat kesehatan bank, adalah Bank Indonesia.⁶⁴

⁶⁴Menurut Pasal 29 ayat (2) UU Perbankan diatur bahwa bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas asset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

2.2.5 Tingkat Kesehatan Bank

Kesehatan suatu bank merupakan kepentingan semua pihak yang terkait, baik pemilik, pengelola bank, masyarakat pengguna jasa bank dan Bank Indonesia selaku otoritas pengawasan bank. Kondisi bank tersebut dapat digunakan oleh para pihak yang berkepentingan tersebut untuk mengevaluasi kinerja bank dalam menerapkan prinsip kehati-hatian, kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku dan manajemen risiko. Perkembangan industri perbankan, terutama produk dan jasa yang semakin kompleks dan beragam akan meningkatkan eksposur risiko yang dihadapi bank. Perubahan eksposur risiko bank dan penerapan manajemen risiko akan mempengaruhi profil risiko bank yang selanjutnya berakibat pada kondisi bank secara keseluruhan.

Bagi perbankan, hasil akhir penilaian kondisi Bank tersebut dapat digunakan sebagai salah satu sarana dalam menetapkan strategi usaha di waktu yang akan datang sedangkan bagi Bank Indonesia, antara lain digunakan sebagai sarana penetapan dan implementasi strategi pengawasan Bank.

Pada dasarnya tingkat kesehatan bank dinilai dengan pendekatan kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi atau kinerja suatu bank melalui penilaian kuantitatif dan atau penilaian kualitatif terhadap faktor permodalan, kualitas aset, manajemen,

rentabilitas, likuiditas dan sensitivitas terhadap risiko pasar (CAMEL)⁶⁵. Pada dasarnya tingkat kesehatan bank yang dinilai dengan pendekatan-pendekatan tersebut, merupakan pendekatan kualitatif atas faktor-faktor dimaksud yang berpengaruh terhadap kondisi atau kinerja suatu bank melalui penilaian kuantitatif dari aspek-aspek tersebut diatas.⁶⁶

Penilaian berdasarkan aspek CAMEL tersebut dapat dirinci sebagai berikut :

1. *Capital* (permodalan)

Penilaian terhadap faktor permodalan didasarkan pada rasio modal terhadap Aktiva Terimbang Menurut Resiko (ATMR). Sedangkan penilaian terhadap Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) bank ditetapkan sebagai berikut :

- a. Pemenuhan KPMM sebesar 8% diberi predikat “sehat” dengan nilai kredit 81, dan untuk setiap kenaikan 0, 1% dari pemenuhan KPMM sebesar 8% nilai kredit ditambah 1 hingga maksimal 100.
- b. Pemenuhan KPMM kurang dari 8% sampai dengan 7,9% diberi predikat “kurang sehat” dengan nilai kredit 65 dan untuk setiap penurunan 0,1% dari pemenuhan KPMM sebesar 7, 9% nilai kredit dikurangi 1 dengan minimal 0.

⁶⁵*Ibid*, Hal. 115.

⁶⁶Juli Irmayanto dkk, *Bank & Lembaga Keuangan*, Cet. 3, Jakarta, Universitas Trisakti, 2002, hal.92

2. Kualitas Aktiva Produktif (KAP)

Penilaian terhadap KAP didasarkan atas 2 (dua) rasio, yaitu :

- a. Rasio aktiva produktif yang diklasifikasikan terhadap aktiva produktif sebesar 15,5% atau lebih diberi nilai kredit 0, dan untuk setiap penurunan 0,15% mulai dari 15,5% nilai kredit ditambah 1 dengan maksimal 100.
- b. Rasio penyisihan penghapusan aktiva produktif yang dibentuk oleh Bank terhadap penyisihan aktiva produktif yang dibentuk oleh Bank sebesar 0% diberi nilai kredit 0 dan untuk setiap kenaikan 1% dimulai dari 0, nilai kredit ditambah 1 dengan maksimal 100.

3. Manajemen

Penilaian terhadap manajemen mencakup 2 (dua) komponen, yaitu manajemen umum dan manajemen resiko, dengan menggunakan daftar pertanyaan.

4. Rentabilitas

Penilaian terhadap faktor rentabilitas didasarkan pada 2 (dua) rasio, yaitu :

- a. Rasio laba sebelum pajak dalam 12 bulan terakhir terhadap rata-rata volume usaha dalam periode yang sama.
- b. Rasio biaya operasional dalam 12 bulan terakhir terhadap pendapatan operasional dalam periode yang sama.

5. Likuiditas

Rasio untuk penilaian likuiditas dibagi atas 2 (dua), yaitu :

- a. Rasio kewajiban bersih call money terhadap aktiva lancar dalam rupiah.
- b. Rasio kredit terhadap dana yang diterima oleh Bank dalam rupiah dan valas.

Secara umum dapat dikemukakan bahwa faktor dan komponen-komponen tersebut diberikan bobot sesuai dengan besarnya pengaruh terhadap kesehatan bank dan penilaiannya dilakukan dengan "reward system" (sistem kredit) yang dinyatakan dalam nilai kredit 0 sampai 100. Hasil penilaian atas dasar bobot dan nilai kredit tersebut yang dikurangi dengan nilai kredit atas pelaksanaan ketentuan yang sanksinya dikaitkan dengan penilaian tingkat kesehatan bank. Atas dasar penilaian tersebut ditetapkan 4 (empat) golongan predikat tingkat kesehatan bank, yakni sehat, cukup sehat, kurang sehat dan tidak sehat.⁶⁷

Berdasarkan hasil penilaian tingkat kesehatan bank tersebut, Bank Indonesia dapat meminta Direksi, Komisaris, dan atau pemegang saham untuk menyampaikan *action plan* yang memuat langkah-langkah

⁶⁷Rachmad Usman, *Op.cit*, hal.131

perbaikan yang wajib dilaksanakan oleh bank terhadap permasalahan signifikan dengan target waktu penyelesaian selama periode tertentu.⁶⁸

Hasil akhir penilaian tingkat kesehatan bank dimaksudkan untuk dapat digunakan.⁶⁹

1. Sebagai salah satu sarana dalam menetapkan strategi usaha di waktu yang akan datang.
2. Sebagai salah satu sarana penetapan dan implementasi strategi pengawasan bank.

2.3 Penanganan bank bermasalah

2.3.1 Bank bermasalah karena kesulitan likuiditas dan/atau kesulitan solvabilitas

Sebagaimana diketahui bahwa dalam menjalankan usahanya, bank senantiasa dihadapkan pada berbagai risiko. Salah satu risiko yang dihadapi oleh bank adalah risiko likuiditas dan risiko solvabilitas. Risiko likuiditas yaitu risiko yang dihadapi oleh bank berupa kesulitan pendanaan jangka pendek yang timbul akibat ketidaksesuaian (*mismatch*) antara arus dana masuk (*cash inflow*) dengan arus dana keluar (*cash outflow*). Dampak dari adanya kesulitan likuiditas tersebut dapat mengakibatkan terjadinya saldo giro negatif bank pada Bank

⁶⁸Secara lebih rinci tentang sistem penilaian tingkat kesehatan bank dapat dilihat dalam Peraturan Bank Indonesia No.6/10/PBI/2004 tanggal 12 April 2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum dan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/12/KEP/DIR jo. Surat Edaran Bank Indonesia No.30/3/UPPB masing-masing tanggal 30 April 1997 tentang Tata Cara Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Perkreditan Rakyat

⁶⁹Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan, *Op.Cit.*115

Indonesia⁷⁰. Dalam hal bank mengalami saldo giro negatif, maka bank wajib untuk mengatasinya dengan cara menutup kekurangan saldo minimum tersebut. Apabila tidak segera diatasi, kesulitan likuiditas tersebut dapat menimbulkan masalah yang lebih besar bahkan dapat menimbulkan kesulitan likuiditas bagi bank-bank lainnya. Sementara itu, risiko solvabilitas adalah risiko yang dihadapi oleh bank untuk mampu memenuhi semua kewajibannya.

2.3.2 Penanganan berdasarkan UU Perbankan

Bila tingkat kesulitan bank belum sampai pada kondisi tersebut di atas, sehingga faktor permasalahan masih pada tingkat kesulitan likuiditas dan atau rentabilitas, tindakan yang ditempuh umumnya melalui upaya restrukturisasi atau suatu upaya untuk membenahi dan menyehatkan kembali kondisi bank tersebut. Langkah-langkah yang umumnya ditempuh adalah kepada bank diminta untuk menambah modal dan atau mencari investor baru, melakukan intensifikasi penagihan kredit bermasalah atau restrukturisasi, atau penghapusbukuan tagihan, penggantian jajaran Direksi dan Komisaris serta perbaikan atas

⁷⁰Setiap bank umum yang beroperasi di Indonesia, wajib memelihara Giro Wajib Minimum (GWM) berupa saldo giro pada Bank Indonesia dalam rupiah sebesar 5% dari Dana Pihak Ketiga sedangkan GWM dalam valuta asing sebesar 3% dari DPK dalam valuta asing (vide Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 6/15/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing sebagaimana telah diubah dengan PBI No. 7/29/PBI/2005, dan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana telah diubah dengan PBI No. 8/23/PBI/2006). Apabila saldo harian rekening giro bank pada Bank Indonesia lebih kecil dari saldo harian rekening giro bank yang wajib dipelihara untuk pemenuhan GWM, maka bank dianggap bersaldo giro negatif.

strategi dan rencana bisnis.⁷¹ Dalam hubungan ini bila potensi untuk sehat kembali cukup besar maka secara selektif dan berdasar.

Kalau suatu bank mengalami masalah likuiditas dan tidak dapat menyelesaikannya dengan sumber yang ada, maka bank sentral mempunyai kewajiban membantunya, tentu dengan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi. Sebagaimana diketahui, bahkan dalam keadaan normal, tanpa adanya krisis dalam perekonomian, suatu bank dapat saja menghadapi masalah kesenjangan likuiditas karena kewajiban membayar yang lebih besar dari penerimaan dana.

Dalam pembayaran dengan menggunakan dokumen melalui sektor perbankan atau pembayaran bukan tunai, pada suatu saat kesenjangan aliran dana atau mismatch dalam likuiditas bisa terjadi pada suatu bank, termasuk bank sehat sekalipun. Bank yang kalah kliring adalah bank yang mengalami masalah kesenjangan likuiditas ini. Dalam keadaan ini bank yang bersangkutan diberi waktu untuk menyelesaikan masalah tersebut. Bank dapat menggunakan dananya sendiri yang disimpan di Bank Indonesia atau disimpan didalam kasnya, atau mencari pinjaman antar bank untuk menutup selisih tersebut. Kalau mereka tidak dapat menggunakan sumber-sumber tersebut, maka bank sentral menyediakan fasilitas untuk mengatasi masalah yang dihadapi bank tersebut.

⁷¹Lihat Pasal 37A UU Perbankan

Melihat kekhususan usaha bank yang sangat terkait dengan kepentingan masyarakat karena bank terutama bekerja dengan dana masyarakat yang disimpan padanya atas dasar kepercayaan, maka secara keseluruhan menyebabkan pengaturan usaha bank sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbankan dan peraturan pelaksanaannya sangat ketat pengaturannya (sehingga industri perbankan sangat dikenal sebagai lembaga yang *tight regulation*), yaitu antara lain :⁷²

1. Prosedur perizinan yang sarat dengan persyaratan mencakup susunan organisasi, permodalan, kepemilikan, keahlian di bidang perbankan, kelayakan rencana kerja dan hal-hal lain yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
2. Pembinaan dan pengawasan oleh Bank Indonesia agar bank dapat terus menjaga kesehatannya dan memelihara kepercayaan masyarakat padanya;
3. Ketentuan rahasia bank yang harus dipegang teguh oleh bank dengan ancaman sanksi pidana atas pelanggarannya, sebagai jaminan bahwa pengetahuan bank tentang simpanan dan keadaan keuangan nasabah tidak akan disalahgunakan;
4. Sanksi yang berat terhadap bank, pengurus, pegawai dan pihak yang terafiliasi apabila melanggar ketentuan dalam undang-undang

⁷²Marulak Pardede, Aspek Hukum Kepailitan Dalam Perktif Bisnis Perbankan, Majalah Hukum Nasional No.2 Tahun 2004, BPHN Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, hal. 152

tersebut dan tidak mengambil langkah untuk memastikan kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku di bidang perbankan.

Dengan melihat karakteristik usaha bank yang sangat berbeda dengan perusahaan lainnya, maka bagi bank berlaku mekanisme yang tersendiri yang berbeda dengan perusahaan lainnya dalam menyelesaikan kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, sebelum tindakan pencabutan izin usaha dan atau pembubarannya dilakukan oleh otoritas perbankan. Hal ini dilakukan mengingat apabila suatu bank dicabut izin usahanya, maka akan sangat berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat pada industri perbankan dan dapat mengganggu stabilitas sistem perbankan/keuangan secara keseluruhan. Oleh sebab itu tindakan pencabutan izin usaha bank oleh otoritas perbankan, dalam hal ini Bank Indonesia, adalah merupakan tindakan terakhir bahkan cenderung dihindari oleh otoritas perbankan, setelah dilakukannya berbagai upaya penyelamatan/penyehatan.

Dalam UU Perbankan telah diatur bahwa dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia selaku otoritas perbankan diberikan kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan penyelamatan mulai dari mewajibkan pemegang saham untuk menambah modal, mengganti Dewan Komisaris dan atau Direksi bank, memperbaiki kinerja kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, melakukan upaya merger atau konsolidasi

dengan bank lain bahkan sampai menyerahkan pengelolaan sebagian atau seluruh kegiatan usaha bank kepada pihak lain⁷³.

Dalam upaya-upaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) tersebut diatas telah dilakukan oleh Bank Indonesia, namun belum mampu untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank dan/atau menurut penilaian Bank Indonesia keadaan sutau bank dapat membahayakan sistem perbankan, maka Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi. Perintah untuk membubarkan badan hukum dan membentuk tim likuidasi ini sesuai undang-undang bersifat memaksa, karenanya jika direksi bank tidak menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham atau RUPS tidak berhasil memutuskan untuk membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi, maka undang-undang memberikan kewenangan kepada Pimpinan Bank Indonesia untuk meminta kepada Pengadilan mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran badan hukum bank, penunjukan tim likuidasi dan perintah pelaksanaan likuidasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁴

Berdasarkan UU Perbankan dan UU Bank Indonesia, kewenangan mencabut izin usaha merupakan kewenangan yang

⁷³Lebih lanjut lihat Pasal 37 ayat (1) UU Perbankan.

⁷⁴Lihat Pasal 37 ayat (2) dan ayat (3) UU Perbankan jo. Pasal 26 huruf (a) UU Bank Indonesia. Kewenangan ini dipertegas dalam Pasal 33 UU Bank Indonesia.

diatribusikan oleh kedua undang-undang dimaksud kepada Bank Indonesia yang bersifat diskresioner karena suatu bank telah gagal memenuhi ketentuan *prudential standards* yang telah ditentukan. Sedangkan likuidasi adalah cara atau proses yang diperintahkan UU Perbankan untuk penyelesaian segala hak dan kewajiban bank. Dengan demikian, pencabutan izin usaha bank merupakan *exercise* atas kewenangan hukum publik yang diberikan oleh undang-undang kepada Bank Indonesia selaku otoritas perbankan, sedangkan likuidasi dipilih oleh pembentuk UU Perbankan sebagai proses keperdataan atas pembubaran badan hukum bank dalam menyelesaikan hak dan kewajibannya.⁷⁵

Disamping itu, UU Perbankan juga memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia apabila menurut penilaian Bank Indonesia terjadi kesulitan Perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, maka atas permintaan Bank Indonesia, Pemerintah setelah berkonsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan. Badan khusus yang dibentuk secara sementara ini, melakukan penyehatan terhadap bank-bank yang ditetapkan dan diserahkan oleh Bank Indonesia kepadanya.

⁷⁵Agus Santoso, Kewenangan Bank Indonesia Dalam Likuidasi dan Kepailitan Bank Terkait dengan RUU LPS serta RUU KPKPU, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Nomor 2, Agustus 2004, Bank Indonesia, Direktorat Hukum, Jakarta, 2004, hal 62.

Dalam melaksanakan tugas penyehatan bank-bank tersebut, badan khusus yang bersifat sementara tersebut, selain memiliki kewenangan seperti Bank Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Pasal 37 ayat (1), juga diberikan kewenangan lain seperti mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham termasuk hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham, mengambil alih dan melaksanakan segala hak dan wewenang Direksi dan Komisaris bank, menguasai dan mengelolan serta melakukan tindakan kepemilikan atas kekayaan milik atau yang menjadi hak bank, termasuk kekayaan bank yang berada pada pihak manapun baik di dalam maupun di luar negeri.

Badan khusus dimaksud juga diberikan kewenangan bahwa apabila berdasarkan pertimbangan badan khusus terdapat tindakan pengurus bank yang dapat merugikan bank, maka badan khusus yang bersifat sementara itu juga berwenang untuk meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri dan atau mengubah kontrak yang mengikat bank dengan pihak ketiga. Disamping itu, untuk kelancaran pelaksanaan tugas penyehatan perbankan, badan khusus dimaksud juga diberikan wewenang yang sangat luas untuk melakukan berbagai tindakan yang diperlukan guna menunjang pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 A ayat (3). Tindakan-tindakan penyehatan

Perbankan yang dilakukan oleh badan yang bersifat sementara itu sepenuhnya sah berdasarkan UU Perbankan.⁷⁶

Dengan demikian, pada dasarnya berdasarkan UU Perbankan dan UU Bank Indonesia, tugas penyelamatan bank gagal merupakan tugas yang secara atributif diamanatkan kepada Bank Indonesia sebagai bagian dari tugas bank sentral sebagai otoritas perbankan. Upaya penyelamatan yang dilakukan melalui 2 (dua) alternatif yaitu dilakukan oleh Bank Indonesia sendiri untuk kondisi bank yang memiliki masalah yang berpotensi mengganggu kelangsungan usahanya atau Bank Indonesia mengusulkan membentuk badan sementara jika kondisi bank berpotensi mengganggu sistem perbankan dan perekonomian nasional. Kedua alternatif tersebut merupakan rangkaian tindakan sebelum dikeluarkan keputusan untuk dilakukan pencabutan izin usaha.

2.3.3 Penanganan berdasarkan UU Lembaga Penjamin Simpanan

Pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) merupakan amanat Pasal 37B UU Perbankan, yang bertujuan untuk melindungi kepentingan nasabah dan sekaligus meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap bank. Dalam pasal dimaksud, secara tegas diamanatkan bahwa pembentukan LPS ini akan diatur dengan Peraturan Pemerintah bukan dengan sebuah Undang-Undang.

⁷⁶Lebih lanjut lihat Pasal 37 A UU Perbankan.

Namun demikian, sebagaimana *international best practice*, mengingat bahwa kewenangan LPS yang diinginkan tidak hanya menjamin dana nasabah bank namun juga berfungsi mendukung upaya stabilitas sektor perbankan. Di lain pihak, LPS juga diharapkan berperan serta dalam menangani permasalahan yang dialami oleh bank peserta program penjaminan serta pelaksanaan likuidasinya. Hal ini dilakukan mengingat sebagai lembaga yang menjamin simpanan nasabah, LPS memiliki *exposure* risiko terbesar apabila bank pesertanya ditutup, yaitu lembaga penjamin simpanan wajib membayar simpanan nasabah bank yang dijamin secara terbatas. Dengan demikian, suatu lembaga penjamin simpanan akan mempertaruhkan posisi dana penjaminannya bilamana terjadi penutupan bank. Oleh karena dana penjaminan LPS nantinya adalah dana milik masyarakat melalui pemungutan premi penjaminan dari bank peserta, dana penjaminan tersebut harus dilindungi dengan cara melengkapi wewenang LPS untuk dapat terlibat dalam pelaksanaan penutupan dan likuidasi aset bank.⁷⁷

Dengan konsep pendekatan tersebut, sesuai dengan UU LPS, keberadaan LPS di Indonesia sebagai lembaga publik yang independen, transparan dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta bertanggung jawab kepada Presiden, dengan fungsi dan wewenangnya yang tidak hanya terbatas pada program penjaminan simpanan nasabah, tetapi turut berperan serta dalam memelihara

⁷⁷*Ibid*, hal. 2

stabilitas sistem perbankan. Dalam menjalankan fungsi ini termasuk pula merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan penyelesaian bank gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik dan melaksanakan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik. Dengan kedudukan seperti ini, pada kenyataannya pembentukan LPS melalui UU LPS tidak saja dalam kerangka pelaksanaan Pasal 37 B tetapi meliputi juga Pasal 37 A UU Perbankan.⁷⁸

Dalam menjalankan fungsi LPS sebagai badan yang berperan serta dalam memelihara stabilitas sistem perbankan, LPS mempunyai tugas sebagai berikut :

1. Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan ;
2. Merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik ; dan
3. Melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik.

Selanjutnya, terkait dengan pelaksanaan tugas LPS melakukan penyelesaian Bank Gagal, LPS diberikan kewenangan sebagai berikut :

⁷⁸Pada prinsipnya Lembaga Penjamin Simpanan memiliki 2 (dua) fungsi yaitu menjamin simpanan nasabah bank dan melakukan penyelesaian atau penanganan bank gagal.

1. Mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS ;
2. Menguasai dan mengelola aset dan kewajiban Bank Gagal yang diselamatkan ;
3. Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat Bank Gagal yang diselamatkan dengan ketiga yang merugikan bank; dan
4. Menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur.

LPS akan menerima pemberitahuan dari Lembaga Pengawas Perbankan (untuk saat ini adalah Bank Indonesia) mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan.⁷⁹ LPS baru melakukan penyelesaian Bank Gagal baik yang tidak berdampak sistemik maupun Bank Gagal yang berdampak sistemik setelah bank dimaksud diserahkan oleh LPP (Bank Indonesia) atau Komite Koordinasi⁸⁰ menyerahkan kepada LPS.

Penyelesaian atau penanganan Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik dilakukan dengan penyelamatan atau tidak dengan

⁷⁹Dalam hal upaya penyehatan bank bermasalah tersebut masih dilakukan oleh Bank Indonesia, maka yang dimaksudkan dengan upaya penyehatan adalah langkah-langkah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 37 ayat (1) UU Perbankan.

⁸⁰Dalam UU LPS hanya disebut LPP (Lembaga Pengawas Perbankan), hal ini dimaksudkan untuk mempermudah, apabila pada saatnya tugas pengawasan bank tidak lagi berada di Bank Indonesia. Sementara itu yang dimaksudkan dengan Komite Koordinasi dalam UU LPS adalah Komite yang beranggotakan Menteri Keuangan, LPP, Bank Indonesia dan LPS yang memutuskan kebijakan penyelesaian dan penanganan suatu Bank Gagal yang ditengarai berdampak Sistemik.

melakukan penyelamatan terhadap Bank Gagal dimaksud. Sedangkan Bank Gagal yang berdampak sistemik dilakukan dengan penyelamatan yang mengikutsertakan pemegang saham lama atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama.

Secara lebih lebih terperinci penanganan Bank Gagal yang dilakukan oleh LPS adalah sebagai berikut :

1. Penyelamatan Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik

Terhadap bank yang tidak berdampak sistemik akan diselamatkan oleh LPS, dalam hal memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Perkiraan biaya penyelamatan secara signifikan lebih rendah dari perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan bank dimaksud;
- b. Apabila diselamatkan, bank masih menunjukkan prospek usaha yang baik;
- c. Pernyataan dari RUPS bank yang sekurangnya memuat :
 - 1) Menyerahkan hak dan wewenang RUPS kepada LPS ;
 - 2) Menyerahkan kepengurusan bank kepada LPS ; dan
 - 3) Tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan menyerahkan segala dokumen-dokumen dan informasi yang diperlukan.

d. Apabila seluruh persyaratan telah terpenuhi, RUPS menyerahkan segala hak dan wewenangnya kepada LPS. Dengan adanya penyerahan oleh RUPS, LPS berwenang melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut :

- 1) Menguasai, mengelola, dan melakukan tindakan kepemilikan atas aset milik atau yang menjadi hak-hak bank dan/atau kewajiban bank ;
- 2) Melakukan penyertaan modal sementara ;
- 3) Menjual atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan Nasabah Debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan nasabah kreditur ;
- 4) Mengalihkan manajemen bank kepada pihak lain ;
- 5) Melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain ;
- 6) Melakukan pengalihan kepemilikan bank ; dan
- 7) Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah kontrak bank yang mengikat bank dengan pihak ketiga, yang menurut LPS merugikan bank.

e. Apabila persyaratan yang telah diatur oleh undang-undang tersebut tidak dipenuhi atau LPS memutuskan untuk tidak melanjutkan proses penyelamatan, maka LPS meminta

pencabutan izin usaha bank dimaksud sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku⁸¹.

2. Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik dengan Penyetoran Modal Pemegang Saham (*open bank assistance*).

Agar pemegang saham dapat diikutsertakan dalam penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik, wajib dipenuhi terlebih dahulu syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Pemegang saham Bank Gagal telah menyetor modal sekurang-kurangnya 20% dari perkiraan biaya penanganan ;
- b. Pernyataan dari RUPS bank yang sekurang-kurangnya memuat kesediaan untuk :
 - 1) Menyerahkan hak dan wewenang RUPS kepada LPS ;
 - 2) Menyerahkan kepengurusan bank kepada LPS ; dan
 - 3) Tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan menyerahkan segala dokumen-dokumen dan informasi yang diperlukan
- c. Sejak LPS memutuskan untuk melakukan penanganan, maka pemegang saham dan pengurus bank melepaskan dan menyerahkan kepada LPS segala hak, kepemilikan,

⁸¹Proses ini yang dimaksudkan sebagai Penanganan Bank Gagal Tanpa Penyelamatan

kepengurusan dan/atau kepentingan lain pada bank dimaksud. Dalam kaitan ini, pemegang saham dan pengurus bank tidak dapat menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penanganan tidak berhasil sepanjang telah dilakukan sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

3. Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik tanpa Penyetoran Modal Pemegang Saham.

Dalam melakukan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik, LPS dapat melakukannya tanpa melibatkan pemegang saham. Sesuai dengan UU LPS, maka :

- a. LPS mengambil alih segala hak dan wewenang RUPS, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan lain pada bank dimaksud ;
- b. Pemegang saham dan pengurus bank tidak dapat menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk oleh LPS dalam hal penanganan tidak berhasil sepanjang telah dilakukan menurut ketentuan perundangan yang berlaku.
- c. Sejak LPS mengambil alih segala hak dan wewenang RUPS, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan lain pada bank, maka LPS berwenang melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut :

- 1) Menguasai, mengelola, dan melakukan tindakan kepemilikan atas aset milik atau yang menjadi hak-hak bank dan/atau kewajiban bank ;
- 2) Melakukan penyertaan modal sementara ;
- 3) Menjual atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan Nasabah Debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan nasabah kreditur ;
- 4) Mengalihkan manajemen bank kepada pihak lain ;
- 5) Melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain ;
- 6) Melakukan pengalihan kepemilikan bank ; dan
- 7) Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah kontrak bank yang mengikat bank dengan pihak ketiga, yang menurut LPS merugikan bank.

Penguasaan LPS terhadap bank yang diambil alih penanganannya, adalah bersifat sementara, yaitu paling lama 3 (tiga) tahun. Dalam kurun waktu tersebut, LPS wajib menjual seluruh saham bank dimaksud sebagaimana dimaksud Pasal 39 UU LPS.

2.3.4 Penanganan berdasarkan UU Bank Indonesia

Sesuai dengan UU Bank Indonesia, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral di Indonesia memiliki tujuan tunggal yaitu untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah dan nilai

tukar yang wajar merupakan sebagian dari prasyarat bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tujuan Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah tersebut perlu dilengkapi dengan tiga pilar utama, yaitu kebijakan moneter dengan prinsip kehati-hatian, sistem pembayaran yang cepat dan tepat serta sistem perbankan dan keuangan yang sehat. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan Bank Indonesia dimaksud, Bank Indonesia diberi tugas-tugas sebagai berikut⁸² :

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter ;
2. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran ;
3. Mengatur dan mengawasi Bank.

Dalam kaitan kewenangan Bank Indonesia untuk mengatur dan mengawasi bank sebagaimana telah dikemukakan di atas, kewenangan Bank Indonesia yang diamanatkan UU Bank Indonesia (vide Pasal 24 – 29) meliputi :⁸³

1. Kewenangan memberikan izin (*right to license*).
2. Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*).
3. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*).
4. Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*).

⁸²Lebih lanjut lihat Penjelasan jo. Pasal 8 UUBI

⁸³Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Likuidasi dan Kepailitan Lembaga Perbanka, Executive Summary hasil penelitian “Kewenangan dan Tanggung Jawab Bank Indonesia Dalam Kepailitan Dan Likuidasi Lembaga Perbankan, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Surabaya dengan Bank Indonesia, 2004.

Sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas di bidang perbankan, Bank Indonesia dilengkapi dengan kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang dapat diterapkan secara memaksa (*dwingen recht*), melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI), yang bertujuan untuk terselenggaranya sistem perbankan nasional yang sehat.

Dalam kaitan tersebut, Bank Indonesia diberi kewenangan, tanggungjawab, dan kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank melalui berbagai langkah-langkah yang bersifat preventif maupun represif. Dilain pihak, bank juga diwajibkan untuk memiliki dan menerapkan sistem pengawasan intern dalam rangka menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Dalam pada itu, terkait dengan proses pencabutan izin usaha bank sebagai tindakan Bank Indonesia terhadap bank-bank yang dinilai tidak lagi memenuhi *prudential banking standard* yang telah ditetapkan, maka sebelum hal tersebut dilakukan, Bank Indonesia melakukan upaya preventif dalam 2 bentuk :

1. Terhadap suatu bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia selaku otoritas perbankan di Indonesia untuk melakukan berbagai tindakan penyelamatan mulai dari mewajibkan pemegang saham untuk menambah modal, mengganti Dewan Komisaris dan atau Direksi bank, memperbaiki kinerja kredit atau pembiayaan berdasarkan

prinsip syariah, melakukan upaya merger atau konsolidasi dengan bank lain bahkan sampai menyerahkan pengelolaan sebagian atau seluruh kegiatan usaha bank kepada pihak lain⁸⁴

2. Sementara terhadap terjadinya kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia meminta kepada Pemerintah setelah berkonsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan Perbankan.⁸⁵

Tujuan pembinaan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 29 tersebut adalah sebagai berikut:⁸⁶

1. Kedua fungsi itu harus dilaksanakan oleh Bank Indonesia selaku otoritas perbankan, mengingat bank terutama bekerja dengan dana dari masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan. Untuk itu, agar bank dapat berjalan sesuai dengan fungsinya, maka bank perlu diawasi oleh Bank Indonesia ;
2. Terjaganya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan, sebab kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan hanya dapat ditumbuhkan apabila lembaga perbankan dalam kegiatan usahanya selalu berada dalam keadaan sehat;

⁸⁴Lebih lanjut lihat Pasal 37 ayat (1) UU Perbankan jo. Pasal 33 UU Bank Indonesia.

⁸⁵Lebih lanjut lihat Pasal 37 A UU Perbankan jo. Pasal 33 UU Bank Indonesia

⁸⁶Rachmadi Usman, *Op. Cit*, hal.123.

3. Dalam kaitan tersebut Bank Indonesia diberi kewenangan, tanggungjawab, dan kewajiban secara utuh untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif dalam bentuk ketentuan-ketentuan, petunjuk-petunjuk, nasihat-nasihat, bimbingan dan pengarahan maupun represif dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan.
4. Di pihak lain bank wajib memiliki dan menerapkan sistem pengawasan intern dalam rangka menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Berdasarkan sistem perbankan Indonesia, sesuai UU Bank Indonesia dan UU Perbankan, Bank Indonesia memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan bank. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa otoritas pembinaan dan pengawasan terhadap bank secara tunggal berada ditangan Bank Indonesia. Disamping itu, baik UU Bank Indonesia maupun UU Perbankan telah merinci lingkup kegiatan dari fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap bank oleh Bank Indonesia, yang akan menjadi tolak ukur pelaksanaan pembinaan dan pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia⁸⁷.

⁸⁷Sebagai otoritas dibidang perbankan Bank Indonesia membangun sistem pengawasan bank yang *compatible*, antara lain dengan berpedoman pada 25 Basle Core Principle, yaitu *guidelines* yang

2.4 Gambaran umum tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat

Bank adalah bisnis yang unik jika dibandingkan dengan perusahaan non keuangan. Selain memiliki *leverage* (rasio hutang terhadap modal) yang tinggi, struktur aset dan kewajiban bank juga tidak seimbang. Pada umumnya dana yang dihimpun bank berjangka pendek sedangkan penanaman atau aktiva produktifnya berjangka menengahpanjang. Karenanya, usaha bank mengandung berbagai risiko yakni risiko pasar termasuk likuiditas, risiko kredit dan risiko operasional. Risiko-risiko tersebut harus dikelola dengan baik sesuai dengan peraturan yang berlaku dan standar internasional. Permasalahan likuiditas yang dihadapi oleh satu bank, jika tidak segera diatasi, dapat mengakibatkan kegagalan bank tersebut. Lebih lanjut, permasalahan atau kegagalan bank tersebut dapat mewabah ke bank-bank lain yang pada akhirnya dapat mengganggu stabilitas sistem perbankan. Karenanya, risiko likuiditas merupakan salah satu risiko terpenting yang harus dikelola dengan hati-hati mengingat bahwa bank adalah lembaga kepercayaan.

Untuk mengatasi kesulitan likuiditas, pada dasarnya Bank pertama-tama harus mengupayakan dana di pasar uang dengan menggunakan berbagai instrumen pasar uang yang tersedia. Apabila Bank gagal memperoleh dana di pasar uang, maka Bank Indonesia dalam fungsinya sebagai *lender of the last resort* dapat memberikan pinjaman kepada Bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek tersebut.

dibangun oleh BIS. Pedoman penyelenggaraan sistem pengawasan bank sebagai acuan standar internasional yang dibangun oleh Basle Comitee, suatu komite dari Bank for Internasional Settlement (BIS) berkedudukan di kota Basle, Swis

Kebijakan *lender of the last resort* tersebut merupakan bagian dari jaring pengaman keuangan (*financial safety net*) yang diperlukan dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan. Kerangka jaring pengaman keuangan yang komprehensif memuat secara jelas mengenai peran masing-masing lembaga terkait dan mekanisme koordinasi baik dalam pencegahan maupun penyelesaian krisis. Stabilitas sistem keuangan tersebut mutlak dipelihara untuk mendukung stabilitas moneter dalam rangka menunjang pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Fasilitas *lender of the last resort* yang diberikan bank sentral kepada bank, baik untuk situasi normal maupun untuk penanganan krisis, secara umum dapat dikategorikan kedalam beberapa jenis yakni:

1. Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) baik kepada Bank yang mengalami kesulitan likuiditas pada akhir hari (*overnight*) maupun kepada Bank yang tidak dapat menyelesaikan Fasilitas Likuiditas Intrahari (FLI) pada akhir hari. Pemberian FPJP harus didukung dengan agunan likuid dan bernilai tinggi dari Bank kepada Bank Indonesia.
2. Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) kepada Bank Bermasalah yang mengalami kesulitan likuiditas, tetapi masih memenuhi tingkat solvabilitas yang ditetapkan Bank Indonesia, serta berdampak sistemik yang pemberiannya didasarkan pada keputusan rapat Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dan pendanaannya menjadi beban Pemerintah.

FPJP merupakan fasilitas yang diberikan Bank Indonesia untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam kondisi normal, sedangkan FPD merupakan fasilitas untuk mengatasi dampak atau risiko sistemik dalam kondisi darurat untuk mencegah dan mengatasi krisis. Oleh karena itu, sumber pendanaan FPD menjadi beban APBN melalui penerbitan SUN oleh Pemerintah.

Sebagaimana diatur dalam Penjelasan Umum UU Bank Indonesia bahwa FPD merupakan bagian dari konsep jaring pengaman sektor keuangan atau yang dikenal dengan JPSK. JPSK pada prinsipnya sebagai upaya untuk menjaga stabilitas sistem keuangan.

BAB 3

STABILITAS SISTEM KEUANGAN

3.1 Pentingnya Stabilitas Sistem Keuangan

Sampai saat ini belum terdapat suatu definisi yang universal mengenai Stabilitas Keuangan (*Financial Stability*). Oleh karena itu, muncul beberapa definisi mengenai SSK yang pada intinya mengatakan bahwa suatu sistem keuangan memasuki tahap tidak stabil pada saat sistem tersebut telah membahayakan dan menghambat kegiatan ekonomi, sebagai berikut⁸⁸:

"SSK adalah sistem keuangan yang mampu mengalokasikan sumber dana dan menyerap kejutan (shock) yang terjadi sehingga dapat mencegah gangguan terhadap kegiatan sektor riil dan sistem keuangan."

"SSK adalah sistem keuangan yang kuat dan tahan terhadap berbagai gangguan ekonomi sehingga tetap mampu melakukan fungsi intermediasi, melaksanakan pembayaran dan menyebar risiko secara baik."

"SSK adalah suatu kondisi dimana mekanisme ekonomi dalam penetapan harga, alokasi dana dan pengelolaan risiko berfungsi secara baik dan mendukung pertumbuhan ekonomi."

Untuk memahami financial stability, perlu dibedakan antara stabilitas moneter dan stabilitas keuangan (*financial stability*). Bila stabilitas moneter mengacu pada stabilitas harga (*price stability*) dalam bentuk kestabilan nilai mata uang, maka stabilitas keuangan mengacu pada kestabilan institusi keuangan itu sendiri dan stabilitas pasar yang tergabung dalam sistem keuangan. Pada intinya, *"financial stability is avoidance of crises"* seperti ungkapan I.J. Mc. Farlane, Gubernur Reserve Bank of Australia. Oleh karena

⁸⁸<http://www.bi.go.id>

itu, stabilitas moneter dan stabilitas sistem keuangan sangat terkait erat, dimana stabilitas moneter hanya dapat dicapai dengan sistem keuangan yang stabil.⁸⁹

Mengacu pada pendapat I.J Mc. Farlane maka terlihat pentingnya stabilitas keuangan karena kondisi yang tidak stabil dapat berdampak pada terjadinya krisis keuangan dan pada gilirannya akan menyebabkan:

1. Menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat (depositor dan investor) terhadap sistem keuangan, serta dapat menimbulkan bank run,
2. Fungsi intermediasi menjadi tidak efektif, mengingat suku bunga bank menjadi tidak realistis,
3. Alokasi sumber-sumber dana menjadi tidak efektif karena orang akan lebih senang menyimpan uangnya di rumah, atau terjadinya capital outflow,
4. Biaya yang relatif besar untuk menyelamatkan lembaga keuangan atau bank yang memiliki dampak sistemik terhadap perekonomian,
5. Kebijakan moneter tidak dapat diterapkan dengan baik.

Untuk itu cukup realistis apabila Bank Sentral sangat memperhatikan pentingnya stabilitas keuangan, sebagaimana dikemukakan oleh Heikki Koskenkyla dalam presentasinya "*Rationale for Central Bank for Maintaining Financial Stability, Bank of Finland Experiences*" yaitu pentingnya stabilitas keuangan dipelihara karena.⁹⁰

⁸⁹Syaril Sabirin, *Op.cit*, hal.2

⁹⁰Sukarela Batunanggar dan M. Ismail Riyadi, *Op.cit*, hal.1

1. Instabilitas atau krisis keuangan menimbulkan biaya penyelesaian yang sangat mahal.
2. Terjadinya krisis keuangan kian meningkat sejak tahun 1990-an baik di negara-negara maju maupun di negara-negara berkembang karena itu bank sentral sejak lama telah memberikan perhatian terhadap stabilitas sistem keuangan.

Selanjutnya Heiki mengemukakan bahwa sampai saat ini belum terdapat suatu kerangka stabilitas keuangan yang disepakati secara umum, namun kesamaan pandang mulai timbul sejalan dengan Financial Sector Assessment Program (FSAP) yang dilakukan oleh IMF dan World Bank serta maraknya publikasi mengenai stabilitas keuangan.⁹¹

Pada intinya, stabilitas sistem keuangan atau sering disebut sebagai stabilitas keuangan adalah terhindarnya dari krisis sistem keuangan. Secara lebih spesifik, stabilitas sistem keuangan adalah stabilitas lembaga-lembaga dan pasar keuangan yang membentuk suatu sistem keuangan. Dari berbagai pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa stabilitas sistem keuangan ditujukan untuk menciptakan lembaga dan pasar keuangan yang stabil guna menghindari terjadinya krisis keuangan yang dapat mengganggu tatanan perekonomian nasional.

Disamping itu pada umumnya stabilitas keuangan dipelihara dengan berbagai kombinasi instrumen seperti *moral suasion*, riset dan *surveillance* serta *the lender of the last resort*. Sementara itu komponen yang terkait dengan

⁹¹ *Ibid*

stabilitas keuangan ada 3 (tiga) yaitu kondisi makro ekonomi, kerangka regulasi dan pengawasan serta infrastruktur pasar.

Adapun otoritas yang bertugas menjaga stabilitas keuangan tidak hanya dibebankan kepada Bank Sentral, namun menjadi tugas berbagai otoritas baik moneter maupun fiskal seperti Bank Sentral, Departemen Keuangan. Oleh karena itu dalam menjaga stabilitas sistem keuangan diperlukan koordinasi antara otoritas dimaksud dalam mendefinisikan informasi yang diperlukan dan merumuskan kebijakan yang dikeluarkan. Hal ini dimaksudkan agar setiap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh masing-masing otoritas tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kestabilan sistem keuangan.

Terdapat tiga alasan utama mengapa SSK itu penting. Pertama, sistem keuangan yang stabil akan menciptakan kepercayaan dan lingkungan yang mendukung bagi nasabah penyimpan dan investor untuk menanamkan dananya pada lembaga keuangan, termasuk menjamin kepentingan masyarakat terutama nasabah kecil. Kedua, sistem keuangan yang stabil akan mendorong intermediasi keuangan yang efisien sehingga pada akhirnya dapat mendorong investasi dan pertumbuhan ekonomi. Ketiga, kestabilan sistem keuangan akan mendorong beroperasinya pasar dan memperbaiki alokasi sumberdaya dalam perekonomian. Sedangkan instabilitas sistem keuangan dapat menimbulkan konsekuensi yang membahayakan yakni besarnya biaya fiskal yang harus dikeluarkan untuk menyelamatkan lembaga keuangan yang bermasalah dan penurunan PDB akibat krisis mata uang dan perbankan. Sejumlah perkembangan yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir telah menempatkan

stabilitas keuangan sebagai agenda prioritas dari bank sentral, otoritas pengawas dan pemerintah yakni: (i) pertumbuhan transaksi keuangan dalam jumlah besar; (ii) perkembangan lembaga keuangan non-bank termasuk produk dan jasa yang ditawarkan; (iii) peningkatan kompleksitas dan risiko kegiatan bank; dan (iv) besarnya biaya fiskal untuk penyelesaian krisis perbankan. Disamping itu, berbagai perubahan mendasar lainnya seperti aspek perubahan kebijakan dan instrumen moneter, permasalahan yang masih dihadapi oleh sektor perbankan dan sektor riil membuat tugas pemeliharaan stabilitas sistem keuangan semakin kompleks.

4.2 Unsur Pokok Sistem Keuangan Yang Stabil

Stabilitas sistem keuangan bergantung pada lima unsur yang saling terkait yakni: (i) lingkungan makroekonomi yang stabil; (ii) lembaga finansial yang dikelola dengan baik; (iii) pasar keuangan yang efisien; (iv) kerangka pengawasan prudensial yang sehat; dan (v) sistem pembayaran yang aman dan handal. Krisis dapat dipicu oleh berbagai risiko yang bersumber dari elemen-elemen yang terkait dengan sistem keuangan. Stabilitas sistem keuangan dapat dijaga dengan meningkatkan ketahanan lembaga keuangan dan pasar keuangan terhadap gejolak eksternal. Berbagai upaya dapat dilakukan dengan menerapkan ketentuan prudensial dan *good governance* dalam lembaga keuangan dan pasar modal, kebijakan moneter dan fiskal yang kondusif serta sektor riil yang mampu mendukung perekonomian. Mengingat bahwa permasalahan di lembaga keuangan dan pasar modal dapat menimbulkan krisis keuangan yang berdampak

sangat buruk, diperlukan suatu kebijakan penyelesaian krisis. Untuk itu perlu diperlukan suatu mekanisme *safety net* dan rencana kontijensi sebagai antisipasi apabila krisis terjadi. Dalam hal ini, bank sentral memiliki peranan yang sangat penting dalam menjaga stabilitas sistem keuangan, baik dalam pencegahan maupun penyelesaian krisis. Hal ini mengingat berbagai komponen yang mempengaruhi stabilitas sistem keuangan dimaksud seperti pengawasan bank, dan kebijakan moneter besar berada dalam kewenangan bank sentral.

4.3 Peranan Bank Sentral Dalam Stabilitas Sistem Keuangan

Memelihara stabilitas sistem keuangan merupakan salah satu fungsi utama dari bank sentral modern, tidak kalah pentingnya dengan memelihara stabilitas moneter. Kedua tugas tersebut terkait erat dan saling mempengaruhi. Efektivitas kebijakan moneter hanya bisa diwujudkan apabila terdapat sistem keuangan yang sehat karena lembaga keuangan berperan sebagai media transmisi kebijakan moneter.

Terdapat dua pendekatan utama yang umumnya ditempuh oleh bank sentral dalam memelihara stabilitas sistem keuangan. Pertama, lebih bersandar pada kekuatan atau disiplin pasar (*market discipline*) seperti yang diterapkan oleh Reserve Bank of New Zealand di Selandia Baru. Kedua, bersandar pada regulasi. Pendekatan kedua ini diadopsi secara lebih luas oleh otoritas moneter atau bank sentral baik di negara maju maupun di negara berkembang. Dalam beberapa tahun terakhir, semakin disadari bahwa kedua pendekatan itu perlu diadopsi secara konsisten untuk lebih meningkatkan stabilitas sistem keuangan.

Dalam prakteknya perumusan fungsi Stabilitas Sistem Keuangan tersebut cukup beragam diantara bank-bank sentral. Sebagian besar menetapkannya secara eksplisit dalam undang-undang. Namun ada juga yang hanya mengaturnya dalam Nota Kesepahaman antara Bank of England, Financial Services Authority dan HM Treasury. Secara umum, fungsi bank sentral dalam stabilitas sistem keuangan mencakup tiga aktivitas utama sebagai berikut:

1. Pengkajian dan pemantauan (*research and surveillance*)

Perkembangan dan risiko-risiko dalam sistem keuangan baik yang bersumber dari domestik maupun internasional perlu dikaji dan dipantau secara seksama. Kegiatan ini ditujukan untuk menghasilkan suatu rekomendasi kebijakan dalam rangka memelihara stabilitas keuangan.

2. Pengawasan sistem pembayaran (*payment system oversight*)

Pengaturan dan pengawasan terhadap sistem pembayaran ditujukan untuk menciptakan sistem pembayaran yang aman dan handal. Risiko-risiko dalam sistem pembayaran yang berdampak mewabah (*contagion effect*) dan dapat menimbulkan kegagalan sistemik dan krisis keuangan dapat dihindarkan.

3. Penyelesaian krisis (*crisis resolution*)

Apabila dua aktivitas utama sebelumnya lebih ditujukan untuk mencegah krisis, aktivitas ketiga ini merupakan kebijakan dan tindakan bank sentral untuk menyelesaikan krisis bila telah terjadi. Untuk itu, terdapat dua alat utama yang umumnya digunakan yakni (i) pemberian fasilitas kepada lembaga keuangan yang bermasalah dalam rangka *lender of the last resort* (LLR); dan (ii) penjaminan simpanan (*deposit insurance*). LLR umumnya

diberikan oleh bank sentral baik dalam kondisi normal maupun krisis sistemik. Dalam kondisi normal, fasilitas LLR hanya diberikan mengatasi kesulitan likuiditas yakni kepada illiquid bank tetapi solvent dengan agunan yang mencukupi. Sedangkan dalam kondisi krisis sistemik terdapat beberapa pengecualian dalam pemberian fasilitas LLR misalnya dalam rangka restrukturisasi sistem perbankan akibat krisis.

4.4 Peran Bank Indonesia dalam menjaga Stabilitas Sistem Keuangan

Sebagaimana diketahui, tujuan Bank Indonesia adalah untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah sesuai dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Guna mencapai tujuan tersebut, Bank Indonesia melihat pentingnya peran stabilitas sistem keuangan mengingat stabilitas nilai rupiah tidak akan terwujud tanpa adanya kestabilan pada lembaga dan pasar keuangan.

Dalam memelihara stabilitas keuangan, Bank Indonesia menempuh 4 strategi pokok yaitu:⁹²

1. Mengintensifkan riset dan *surveillance* terhadap perkembangan dan risiko-risiko yang dapat mengancam stabilitas keuangan sekaligus merumuskan langkah-langkah pencegahan dan perbaikan yang diperlukan.
2. Mengimplementasikan standar dan regulasi prudensial untuk meyakinkan agar lembaga keuangan khususnya perbankan dikelola secara sehat dan sekaligus mendorong disiplin pasar.

⁹²*Ibid*, hal.6.

3. Menetapkan jaring pengaman keuangan (*financial safety net*) dan kerangka penyelesaian krisis yang komprehensif termasuk kebijakan *lender of the last resort* baik untuk situasi normal maupun krisis.
4. Meningkatkan efektifitas koordinasi dan kerjasama dengan lembaga terkait baik domestik maupun internasional dalam rangka memelihara stabilitas keuangan.

Sementara itu dalam mewujudkan dan memelihara stabilitas sistem keuangan, Bank Indonesia terus melakukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Melanjutkan penyehatan sektor perbankan yang merupakan lembaga yang paling dominan dalam sektor keuangan melalui penetapan visi baru kebijakan perbankan nasional pasca krisis.
2. Mengupayakan penerapan regulasi, serta standard and codes yang lazim diterapkan secara internasional oleh lembaga yang ada pada sistem keuangan (*best practices*).
3. Meningkatkan koordinasi dan kerjasama antar otoritas pengawas lembaga keuangan untuk menjamin efektivitas pengawasan yang dilakukan.
4. Menyebarluaskan kegiatan penelitian dan monitoring pada sektor keuangan untuk dapat mengantisipasi gangguan pada sektor keuangan.
5. Merumuskan manajemen krisis (*crisis management*) yang efektif untuk melindungi kepentingan masyarakat luas, khususnya nasabah atau investor kecil.

Secara garis besar, upaya-upaya tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :⁹³

1. Melanjutkan penyehatan sektor perbankan pasca krisis

Bank Indonesia menyadari pada pasca krisis diperlukan penyegaran dan penetapan visi baru kebijakan perbankan nasional, oleh karena itu pada awal tahun 2004 Bank Indonesia mengeluarkan Arsitektur Perbankan Indonesia (API) yang bertujuan menciptakan perbankan yang kuat dan berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

API meliputi 6 (enam) pilar, yaitu (i) struktur perbankan yang sehat, (ii) sistem pengaturan yang efektif, (iii) sistem pengawasan yang independen dan efektif, (iv) industri perbankan yang kuat, (v) infrastruktur pendukung yang mencukupi, (vi) perlindungan konsumen. Hasilnya berupa *road map* pengembangan industri perbankan yang dilaksanakan secara bertahap sampai dengan tahun 2014. Sejak tahun 2004, penerapan program API telah dilakukan. Secara umum implementasi API telah berjalan sesuai rencana yang telah ditetapkan, walaupun terdapat beberapa program yang memerlukan penataan ulang dalam hal prioritas. Beberapa issue yang cukup mendapatkan perhatian antara lain adalah program peningkatan permodalan bank menjadi minimum sebesar Rp 100 miliar, program peningkatan kompetensi di sektor perbankan, penerapan good governance, dan perlindungan nasabah bank.

⁹³Artikel Biro Stabilitas Sistem Keuangan Bank Indonesia, "Kestabilan Sistem Keuangan: Fokus Baru Bank Indonesia", Jakarta, 2004, hal. 1-6.

2. Penerapan regulasi serta *standard and codes* sesuai *best practices*

Bank Indonesia ingin mengupayakan diterapkannya *best practices standard and codes*, tidak hanya di sektor perbankan tetapi juga di seluruh lembaga keuangan di sektor keuangan. Oleh karena itu, bersama-sama dengan otoritas pengawas lainnya, Bank Indonesia mendorong keikutsertaan Indonesia dalam program FSAP (*Financial Sector Assessment Program*).

Berkaitan dengan hal ini, Bank Indonesia secara khusus mengembangkan pengaturan di bidang perbankan dengan mengacu pada standar internasional, seperti Basel Core Principles (BCP), Core Principles for Systematically Important Payment System (CPSIP), International Accounting Standard (IAS), dan International Standard on Auditing (ISA). Khusus pemenuhan terhadap BCP Bank Indonesia telah membuat dan senantiasa memonitor perkembangannya secara rutin, di antaranya adalah penerapan risk management, risk-based supervision, penyempurnaan ketentuan capital adequacy ratio (CAR) dengan memasukkan unsur risiko pasar, penerapan Basel II, consolidated supervision, anti money laundering, dll. Ketentuan perbankan yang telah diterbitkan dalam rangka meningkatkan ketahanan perbankan dalam menjaga stabilitas sistem keuangan antara lain meliputi:

a. Penerapan risk management pada perbankan

Ketentuan ini bertujuan agar bank-bank mempunyai kultur dalam mengelola bank dengan berorientasi kepada risiko (potensi kerugian yang mungkin terjadi). Dengan demikian manajemen bank akan selalu

mempunyai kebijakan untuk menurunkan potensi kerugian yang ada. Di samping itu, risiko suatu bank akan menjadi dasar dalam penentuan kebutuhan modal di masa mendatang.

b. Penyesuaian Peraturan Permodalan (CAR)

Peraturan permodalan bank pada saat ini hanya berdasarkan pada risiko kredit atas dasar aktiva tertimbang menurut risiko (ATMR) yang perhitungannya relatif sederhana. Pendekatan ini memiliki beberapa permasalahan, antara lain perhitungan risiko kurang akurat, selain itu risiko bank tidak hanya terdiri dari risiko kredit tetapi juga risiko pasar dan risiko operasional. Sehubungan dengan itu, peraturan permodalan (CAR) ini perlu disempurnakan. Khusus risiko pasar telah dimasukkan dalam peraturan CAR yang diterbitkan pada tahun 2003 dan akan diterapkan pada tahun 2005. Sedangkan penyempurnaan perhitungan risiko kredit dan risiko operasional akan dimasukkan dalam konteks penerapan Basel II.

Secara garis besar pendekatan perhitungan CAR sebenarnya memiliki 2 (dua) pilihan, yaitu (i) metode sederhana (standar), dan (ii) *advanced approach*. Pendekatan standar akan lebih sesuai untuk bank kecil (*bukan internationally active banks*). Sedangkan *advanced approach* membutuhkan *database* dan *technical skills* yang sulit dipenuhi oleh perbankan Indonesia.

c. Penerapan *risk-based supervision* (RBS)

Secara tradisional pengawasan bank oleh Bank Indonesia lebih fokus pada *compliance* yang dilakukan berdasarkan *check list* atas pemenuhan ketentuan. Dengan diterapkannya *risk management*, maka pendekatan pengawasan perbankan harus sudah disesuaikan dari pendekatan *compliance-based* menjadi *risk-based*. Dengan demikian para pengawas bank harus mengetahui detail teknis penerapan *risk management* di perbankan termasuk metodologi *risk assessment*-nya yang menggunakan pendekatan matematika dan ekonometrika.

d. *Consolidated Supervision*

Mengingat permasalahan yang terjadi di bank dapat bersumber dari perusahaan terkait dengan bank, maka dalam pengawasannya (perhitungan CAR dan likuiditas) harus diperhitungkan secara konsolidasi dengan perusahaan terkait. Dalam prakteknya akan banyak mengalami kendala, terutama dalam hal konsolidasi sistem informasi keuangan yang akan sulit dilakukan untuk seluruh perusahaan-perusahaan terkait. Hal ini juga terjadi di berbagai negara.

d. Anti Money Laundering (AML)

Sebagai salah satu upaya penerapan sistem anti money laundering di Indonesia, Bank Indonesia telah menerbitkan beberapa ketentuan terkait seperti *know your customer* (KYC), pedoman pengawasan dan pemeriksaan KYC dan AML, serta penilaian dan pengenaan sanksi atas penerapan KYC dan AML. Namun demikian, untuk keluar dari NCCTs

masih diperlukan beberapa langkah pokok, antara lain mengintensifkan pengawasan, penegakan ketentuan dan capacity building untuk dapat meningkatkan jumlah pelaporan STR secara signifikan, melakukan public campaign untuk meningkatkan kesadaran masyarakat, dan mendorong upaya peningkatan koordinasi dan capacity building di kalangan penegak hukum.

e. Pengembangan SDM

Dalam rangka pengembangan SDM pengawas perbankan sejalan dengan penerapan risk-based supervision, Bank Indonesia melaksanakan pelatihan sertifikasi bagi pengawas dan pemeriksa bank untuk meningkatkan skills pengawas bank dalam hal risk management bank. Pelatihan ini terdiri dari tingkat dasar, menengah dan lanjutan.

3. Meningkatkan koordinasi dan kerjasama antara otoritas lembaga keuangan

Fungsi stabilitas sistem keuangan dapat berjalan dengan baik dengan adanya koordinasi dan kerjasama, baik di dalam internal Bank Indonesia sendiri, yaitu antara sektor moneter dan perbankan, serta eksternal antara Bank Indonesia, selaku otoritas moneter dan pengawas perbankan dengan lembaga terkait lain seperti otoritas pengawas lembaga keuangan lainnya, Lembaga Penjamin Simpanan, Bapepam, dan Pemerintah selaku otoritas fiskal. Koordinasi dan sharing informasi yang efektif tersebut perlu untuk mendorong keterlibatan semua lembaga terkait dalam memelihara stabilitas sistem keuangan dan agar tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaannya.

Dalam rangka implementasi kerjasama dan koordinasi dimaksud, Bank Indonesia mendorong terbentuknya wadah sarana komunikasi sektor keuangan (*financial sector task force*). Wadah ini diharapkan dapat mengefektifkan koordinasi di sektor keuangan dalam rangka menciptakan sektor keuangan yang kuat.

4. Menyebarluaskan kegiatan penelitian dan monitoring pada sektor keuangan.

Bank Indonesia juga mendorong berkembangnya kerjasama penelitian dan *surveillance* di sektor keuangan. Hal ini diperlukan untuk mengantisipasi kerawanan di sektor keuangan. Bank Indonesia sejak 2 tahun terakhir meningkatkan kajian yang terkait dengan stabilitas sistem keuangan melalui penerbitan kajian-kajian publik.

Fungsi penelitian dan *surveillance* yang dilakukan Bank Indonesia mencakup antara lain lembaga keuangan, pasar modal, kebijakan makro ekonomi, kebijakan fiskal, sektor riil, rumah tangga (*household*), sistem pembayaran, hutang luar negeri, hutang dalam negeri, pasar internasional, serta standar dan pengaturan.

Fungsi *surveillance* bertujuan untuk menilai dan memantau permasalahan, risiko-risiko dan perkembangan berbagai komponen yang dapat mempengaruhi stabilitas sistem keuangan, serta merekomendasikan dan memberi masukan untuk perumusan kebijakan dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan. Produk kegiatan *surveillance* dituangkan dalam Kajian Stabilitas Keuangan yang diterbitkan secara

berkala setiap 6 bulan serta bahan Rapat Dewan Gubernur sebagai sarana untuk penyampaian informasi dan rekomendasi kebijakan.

Fungsi penelitian bertujuan untuk mengembangkan *tools* yang dapat digunakan sebagai dasar untuk mengetahui permasalahan kondisi sektor keuangan, dan analisis *surveillance research publication*. Produk kegiatan penelitian antara lain berupa working paper, artikel dan rekomendasi kebijakan. Beberapa hasil penelitian serta pengembangan *tools* yang telah dilakukan antara lain adalah *corporate failure indicator in Indonesia, an early warning cost intermediation of some Indonesia's large tools in financial system stability, banks: is the pricing of bank's lending rate overpriced*, indikator awal krisis perbankan, dan studi efisiensi perbankan. Sementara itu beberapa penelitian yang saat ini masih berjalan antara lain terkait dengan *issues* properti, pasar modal, dan pinjaman konsumsi rumah tangga.

5. Merumuskan manajemen krisis (*crisis management*) yang efektif

Untuk menjaga stabilitas sistem keuangan, Bank Indonesia bersama dengan Departemen Keuangan pada saat ini diselesaikan kebijakan dalam rangka *Financial Safety Net* (FSN), yaitu dengan dikeluarkannya PMK FPD dan PBI FPD yang sesuai dengan kondisi Indonesia. FSN tersebut akan meliputi berbagai upaya untuk dapat menyelesaikan krisis secara efisien. Dengan demikian untuk menghindari krisis perbankan, Bank Indonesia telah mengeluarkan ketentuan dan melakukan pengawasan agar perbankan

tidak mengalami *liquidity mismatch*. Hal ini merupakan jaring pertama dalam stabilitas sistem keuangan.

Apabila terjadi *liquidity mismatch* oleh bank, maka Bank Indonesia dapat menerapkan jaring kedua berupa Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek (FPJP) dengan persyaratan maksimum 90 hari dan jaminan berupa surat berharga yang likuid. Namun demikian, jaring kedua tersebut dapat lolos atau tidak berfungsi, sehingga Bank Indonesia dapat menerapkan jaring ketiga berupa fasilitas pembiayaan darurat (FDP) khusus untuk bank yang masih solvent, namun jika dibiarkan akan mengakibatkan "*systemic crisis*". Penetapan perlu tidaknya FDP dilakukan oleh suatu *joint committee* yang dipimpin oleh Menteri Keuangan. FDP ini diberikan dengan jaminan Surat Utang Negara (SUN) dari Pemerintah.

BAB 4
URGENSI PENGATURAN PEMBERIAN
FASILITAS PEMBIAYAAN DARURAT

4.1 Dasar Pertimbangan dan Cakupan Materi Pengaturan Pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat

4.1.1 Tatacara dan persyaratan pemberian FPD

FPD merupakan salah satu upaya memelihara Stabilitas Sistem Keuangan (SSK) dalam hal manajemen likuiditas perbankan agar bank dapat menjalankan fungsinya. Manajemen likuiditas ini penting karena sistem keuangan berfungsi mengalokasikan dana dari pihak yang mengalami surplus kepada pihak yang mengalami defisit. Apabila sistem keuangan tidak stabil dan tidak berfungsi secara efisien, pengalokasian dana tidak akan berjalan dengan baik sehingga dapat menghambat pertumbuhan ekonomi.

Ketidakstabilan sistem keuangan dapat dipicu oleh berbagai macam penyebab dan gejala. Hal ini umumnya merupakan kombinasi antara kegagalan pasar, baik karena faktor struktural maupun perilaku. Kegagalan pasar itu sendiri dapat bersumber dari eksternal (internasional) dan internal (domestik). Sistem keuangan secara umum terdiri dari pasar, lembaga dan infrastruktur. Risiko yang sering menyertai kegiatan dalam sistem keuangan antara lain risiko kredit, risiko likuiditas, risiko pasar dan risiko operasional.

Sebagai perwujudan untuk mencapai SSK maka dibentuklah Forum Stabilitas Sistem Keuangan (FSSK) pada tanggal 30 Desember 2005. Forum Stabilitas Sistem Keuangan adalah wahana koordinasi, kerja sama dan pertukaran informasi antara otoritas yang berkepentingan dalam pemeliharaan stabilitas sistem keuangan Indonesia. Wahana ini sangat diperlukan terutama dalam menghadapi risiko atau dampak sistemik, yang penyelesaiannya menuntut kebijakan dan pengambilan keputusan bersama secara efektif dan responsif. Salah satu fungsi FSSK adalah menunjang pelaksanaan tugas Komite Koordinasi dalam proses pengambilan keputusan terhadap Bank Bermasalah yang ditengarai sistemik.

Peraturan Bank Indonesia tentang FPD juga diperlukan sebagai salah satu langkah penerapan Basel II yang akan diterapkan pada perbankan Indonesia pada tahun 2008. Basel II dibuat berdasarkan struktur dasar the 1988 accord yang memberikan kerangka perhitungan modal yang bersifat lebih sensitif terhadap risiko, serta memberikan insentif terhadap peningkatan kualitas penerapan manajemen risiko pada bank.

Berdasarkan definisi FPD yang terdapat pada Pasal 1 butir 6 PBI FPD, maka dapat diuraikan unsur-unsur sebagai berikut:

1. FPD merupakan suatu bentuk fasilitas pembiayaan kepada bank. Hal ini memungkinkan adanya pembiayaan yang berasal dari APBN untuk keadaan darurat walaupun belum tersedia anggarannya dengan

syarat kejadian ini disampaikan pada laporan realisasi anggaran dan atau diusulkan dalam rancangan perubahan APBN.

2. FPD diberikan oleh BI kepada bank bermasalah. Bank bermasalah disebut juga bank yang mengalami kesulitan keuangan. Kesulitan keuangan yang dialami bank dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu:

- a. Kesulitan likuiditas, yang diindikasikan dengan adanya kesulitan jangka pendek, arus dana yang masuk lebih kecil dari arus dana yang keluar, dan saldo giro bank yang negatif.
- b. Kesulitan solvabilitas, indikasinya adalah bank mengalami kesulitan permodalan dan bank tidak memenuhi Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) sebesar 5%.
- c. Fasilitas Pembiayaan Darurat diberikan kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas.
- d. FPD diberikan kepada bank bermasalah yang masih memenuhi tingkat solvabilitas.
- e. FPD diberikan kepada bank bermasalah yang berdampak sistemik.

Suatu bank dapat dikatakan berdampak sistemik apabila:

- 1) Bank berpotensi menyebarkan masalah.
- 2) Adanya kesulitan likuiditas.
- 3) Berpotensi menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap bank.
- 4) Berdampak negatif terhadap stabilitas sistem keuangan.

Secara garis besar dampak sistemik bank dapat dilihat apabila ada unsur penyebaran masalah oleh bank kepada bank lain atau sektor lain dan unsur munculnya kerugian ekonomis. Kedua unsur tersebut dapat muncul karena faktor internal bank maupun faktor eksternal bank, seperti adanya:

1. Gangguan *systematically important payment*.
2. *Currency crisis*.
3. Bencana alam yang berdampak terhadap gangguan stabilitas sistem pembayaran.

Bank yang mengalami kesulitan likuiditas wajib mencari sumber dana untuk mengatasi masalah yang dihadapinya. Sumber dana tersebut dapat dari pinjaman antar bank, Fasilitas Likuiditas Intrahari (FLI) atau dari Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek (FPJP). Bila bank yang bersangkutan gagal mencari sumber dana seperti yang disebutkan di atas, pemilik bank bisa mengajukan permohonan untuk memperoleh FPD dari Bank Indonesia.

Lebih lanjut persyaratan pemberian FPD dari kepada bank dijabarkan sebagai berikut:

1. Bank bermasalah mengajukan permohonan untuk memperoleh FPD dari Bank Indonesia. Atas permintaan bank tersebut BI meminta Menteri Keuangan untuk menyelenggarakan rapat. Jika hasil rapat memutuskan bank tersebut dapat diberikan FPD, Menteri Keuangan membuka rekening giro khusus di Bank Indonesia, dimana Bank

Indonesia diberikan kuasa untuk melakukan pendebitan terhadap rekening giro khusus tersebut.

2. FPD dapat diberikan sepanjang bank bermasalah memenuhi kondisi:
 - a. Memenuhi persyaratan ketentuan penyediaan modal minimum yang berlaku (CAR minimal 5%).
 - b. Memiliki dampak atau risiko sistemik.
 - c. Permohonan FPD wajib dilengkapi dengan dokumen seperti:
 - d. Surat pernyataan dari direksi bahwa bank telah mencari sumber dana. Surat pernyataan ini harus dibubuhi materai.
 - e. Dokumen yang mendukung jumlah kebutuhan FPD yang meliputi perkiraan kebutuhan likuiditas, proyeksi arus dana, laporan keuangan terakhir/neraca laba rugi, laporan maturity profile untuk bulan terakhir.
 - f. Akta notariil jaminan hutang yang meliputi daftar aset yang diagunkan, taksiran sementara, dokumen asli bukti kepemilikan yang dipasangkan hak tanggungan, gadai, dan atau fidusia.
 - g. Surat pernyataan pemegang saham pengendali dan pengurus bank mengenai kesanggupan penyerahan aset bank yang diagunkan atau tambahan aset jika diperlukan tambahan. Surat pernyataan ini dibubuhi materai.
 - h. Surat kesanggupan untuk menerbitkan *personal guarantee* dan/atau *corporate guarantee* dari pemegang saham pengendali

dan atau pengurus bank. Surat kesanggupan ini dibuat di hadapan notaris dan dilengkapi dengan daftar aset.

- i. Surat pengakuan kesanggupan pemegang saham pengendali dan pengurus bank bermasalah untuk membayar kembali FPD. Surat pengakuan sebagaimana dimaksud harus dibubuhi materai.
 - j. Surat pernyataan kesediaan untuk melakukan dan atau tidak melakukan tindakan yang diperintahkan oleh BI yang dibuat oleh pemegang saham pengendali dan atau pengurus bank dengan dibubuhi materai.
 - k. Surat Pernyataan bahwa aset yang diagunkan bebas dari sitaan, tidak sedang diagunkan, dan tidak dalam sengketa. Surat pernyataan dimaksud dibuat oleh pemegang saham pengendali dan direksi.
1. Strategi serta upaya bank untuk mengembalikan FPD.
3. Bank wajib menyerahkan agunan berupa aktiva milik bank dengan prioritas, aktiva bank yang paling likuid, dan aktiva bank yang berkualitas serta aktiva lain berupa *personal guarantee* dan/atau *corporate guarantee* dari pemegang saham pengendali dan atau pengurus bank bermasalah yang dinilai oleh penilai independen dan dibuat dalam suatu akta notariil.

Agunan harus diserahkan kepada Bank Indonesia paling lambat pada saat FPD ditandatangani. Penguasaan fisik atas agunan dipelihara oleh pemegang saham dan pengurus bank, namun agunan tersebut tidak boleh diagunkan, diperjualbelikan, maupun dijaminkan. Jika ketentuan ini tidak dipenuhi maka bank harus mengganti agunan tersebut. Dalam hal setelah penilaian dan pengikatan agunan ternyata nilai agunan lebih kecil dari pagu FPD, maka bank harus menambah jumlah aset.

Perjanjian pemberian FPD dilakukan secara notariil dan ditandatangani oleh pemegang saham pengendali, pengurus bank yang menerima FPD dengan Gubernur Bank Indonesia untuk dan atas nama Menteri Keuangan. Setelah perjanjian pemberian FPD ditandatangani maka dilakukan pengikatan agunan. Pada saat yang bersamaan penyerahan SUN (Surat Utang Negara) kepada Bank Indonesia juga dilaksanakan. Dengan ditandatanganinya perjanjian tersebut maka FPD dapat direalisasikan segera dengan mendebet rekening giro khusus milik pemerintah di Bank Indonesia sebesar kebutuhan bank untuk memenuhi Giro Wajib Minimum (GWM) sebesar 5%. Lima hari setelah realisasi bank penerima FPD wajib menyusun action plan dan rencana pengendalian FPD yang disampaikan kepada Bank Indonesia dengan tembusan kepada Menteri Keuangan secara mingguan dan bank penerima FPD wajib melaporkan kondisi likuiditasnya kepada Bank Indonesia secara harian.

FPD berjangka waktu 90 hari dan dapat diperpanjang satu kali untuk waktu paling lama 90 hari. Masa perpanjangan sendiri harus didahului keputusan rapat antara Bank Indonesia dengan Menteri Keuangan. Pelunasan atau pengurangan piutang terhadap negara dilakukan bila saldo rekening giro rupiah bank yang bersangkutan di Bank Indonesia melebihi giro wajib minimum 5%.

Beberapa hal lain yang harus diperhatikan mengenai pengaturan FPD ini adalah:

1. Sumber pendanaannya FPD menjadi beban pemerintah yang berasal APBN.
2. Bank penerima FPD ditetapkan sebagai bank dalam pengawasan khusus. Status tersebut berakhir ketika bank penerima FPD mampu melunasi FPD dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
3. Semua biaya yang timbul karena pemberian FPD merupakan piutang terhadap negara selain jumlah realisasi pemberian FPD ditambah bunga.
4. Pemberian FPD dikenakan bunga sesuai dengan suku bunga yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia.
5. Pembagian deviden, pengalihan saham milik pemegang saham pengendali, dan mencairkan rekening pihak terkait di bank penerima FPD dilarang selama FPD belum lunas dan tidak mendapat izin dari Bank Indonesia.

Sanksi atas pelanggaran ketentuan di dalam PBI FPD ini dikenakan sanksi administratif berupa pemberhentian pengurus bank dan atau larangan ikut serta dalam kegiatan kliring, ditambah dengan sanksi sesuai dengan Pasal 52 UU tentang Perbankan.

4.1.2 Aspek-Aspek Hukum Dalam Pelaksanaan Pemberian FPD

4.1.2.1 Keputusan Pemberian FPD

Sesuai dengan Pasal 10 PBI FPD, keputusan pemberian FPD dilakukan oleh Menteri Keuangan bersama dengan Gubernur Bank Indonesia, yang didasarkan pada rapat bersama antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia⁹⁴. Penyelenggaraan rapat dimaksud dilakukan atas permintaan Bank Indonesia berdasarkan indikasi bahwa bank yang mengajukan FPD berdampak sistemik⁹⁵.

Berdasarkan Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 10, dapat disimpulkan bahwa Menteri Keuangan sangat bergantung dan mempercayai Bank Indonesia dalam hal pemberian FPD yang didasarkan pada indikasi yang disampaikan oleh Bank Indonesia dengan pertimbangan bahwa Bank Indonesia sebagai otoritas di bidang perbankan telah melaksanakan tugas pengawasannya dengan baik. Dari pasal-pasal tersebut, dan

⁹⁴Pasal 9 PBI FPD

⁹⁵*Ibid*, Pasal 8

juga pengaturan dalam pasal lainnya, seolah-olah Menteri Keuangan tidak dapat menolak untuk memberikan FPD kepada bank yang telah mengajukan FPD kepada Bank Indonesia yang diajukan oleh Bank Indonesia untuk diputuskan bersama dengan Menteri Keuangan. Namun dalam pelaksanaannya tentu tidak demikian.

Proses pengambilan keputusan dalam penetapan dampak atau risiko sistemik dan pemberian FPD kepada Bank dilakukan secara bersama (*joint decision*) oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tersebut pada dasarnya dalam rangka akuntabilitas dan transparansi. Keputusan pemberian FPD dilakukan berdasarkan penilaian atas potensi risiko sistemik yang dapat terjadi terhadap stabilitas sistem keuangan dan dampak negatif terhadap perekonomian jika FPD tersebut tidak diberikan kepada Bank.

Terkait dengan hal tersebut, untuk memberikan asas keseimbangan kepada Menteri Keuangan, yang akan menanggung beban FPD atas nama Pemerintah melalui APBN, perlu diberikan informasi awal sejak dini terhadap bank-bank yang berpotensi kesulitan likuiditas yang berdampak sistemik.

4.1.2.2 Konstruksi hukum Pemberian FPD

Perjanjian pemberian FPD dilakukan secara notariil dan ditandatangani oleh Pemegang Saham Pengendali dan pengurus Bank penerima FPD dengan Gubernur Bank Indonesia untuk dan atas nama Menteri Keuangan. Menteri Keuangan atau pejabat yang ditunjuk, membuat surat kuasa kepada Gubernur Bank Indonesia untuk menandatangani perjanjian pemberian FPD pada setiap perjanjian pemberian FPD. Menteri Keuangan atau pejabat yang ditunjuk, turut serta menandatangani perjanjian pemberian FPD sebagai pihak yang mengetahui dan menyetujui.

4.1.2.3 Sumber dana FPD

Sumber dana untuk pemberian FPD berasal dari Pemerintah yang akan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah ditetapkan dalam UU Bank Indonesia⁹⁶, PMK FPD⁹⁷ dan PBI FPD⁹⁸. Sesuai dengan UU Bank Indonesia dimaksud, pada prinsipnya anggaran FPD akan dibebankan pada APBN, namun demikian dalam hal APBN dalam kondisi yang sulit, maka Pemerintah akan menerbitkan Surat Utang Negara (SUN) sesuai dengan

⁹⁶Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) UU Bank Indonesia

⁹⁷Pasal 10 PMK FPD

⁹⁸Pasal 5 PBI FPD

ketentuan yang berlaku⁹⁹. SUN yang diterbitkan dalam rangka pemberian FPD adalah SUN yang dapat diperdagangkan. Namun demikian, dalam kondisi tertentu, Menteri Keuangan dapat menetapkan untuk menunda perdagangan SUN dalam jangka waktu tertentu berdasarkan keputusan rapat antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia.

Terkait dengan penerbitan SUN untuk pembiayaan FPD dalam hal APBN dalam kondisi sulit, penerbitan SUN tersebut dapat menimbulkan implikasi hukum yang berpotensi untuk melanggar UU Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara. Sebagaimana diketahui bahwa dalam UU SUN tersebut, penerbitan SUN hanya terbatas untuk tujuan (i) membiayai defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (ii) menutup kekurangan kas jangka pendek akibat ketidaksesuaian antara arus kas penerimaan dan pengeluaran dari Rekening Kas Negara dalam satu tahun anggaran; dan (iii) mengelola portofolio utang negara.¹⁰⁰. Dengan mengacu pada ketentuan tersebut, maka apabila dalam rangka pembiayaan FPD Pemerintah akan menerbitkan SUN, maka hal tersebut dapat melanggar UU SUN.

⁹⁹*Ibid.*

¹⁰⁰Pasal 4 UU Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara

4.1.2.4 Status FPD

Dengan mengacu pada Pasal 11 UU ayat (4) dan ayat (5) Bank Indonesia bahwa pembiayaan FPD akan dibebankan pada anggaran Pemerintah melalui APBN, yang meliputi jumlah realisasi pemberian FPD termasuk bunga dan biaya-biaya yang timbul, maka FPD dimaksud akan menjadi piutang negara kepada bank penerima FPD¹⁰¹. Dengan demikian, apabila bank penerima FDP tidak dapat mengembalikan FPD berikut bunga dan biaya-biaya lainnya yang timbul berkenaan dengan pemberian FPD dimaksud, maka penanganan piutang negara tersebut yang berlaku sesuai dengan ketentuan dan tata cara yang berkaitan dengan penanganan piutang negara yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4.1.2.5 Perjanjian Pemberian FPD

Perjanjian pemberian FPD dilakukan secara notariil dan wajib ditandatangani oleh Pemegang Saham Pengendali dan pengurus Bank penerima FPD dengan Gubernur Bank Indonesia untuk dan atas nama Menteri Keuangan¹⁰².

Dalam pelaksanaannya, Menteri Keuangan atau pejabat yang ditunjuk, akan membuat surat kuasa kepada Gubernur

¹⁰¹ Pasal 22 PBI FPD

¹⁰² *Ibid*, Pasal 18

Bank Indonesia untuk menandatangani perjanjian pemberian FPD pada setiap perjanjian pemberian FPD.

Dalam rangka asas akuntabilitas mengingat bahwa biaya FPD akan menjadi beban Pemerintah, meskipun untuk penandatanganan FPD dilakukan oleh Gubernur Bank Indonesia untuk dan atas nama Menteri Keuangan, namun demikian Menteri Keuangan atau pejabat yang ditunjuk tetap turut serta menandatangani perjanjian pemberian FPD dimaksud sebagai pihak yang mengetahui dan menyetujui.

Sebagai tindak lanjut dari ditandatanganinya perjanjian dimaksud, maka FPD baru dapat direalisasikan pemberiannya sebesar kebutuhan Bank untuk memenuhi kebutuhan Giro Wajib Minimum (GWM) sebesar 5% (lima persen)¹⁰³.

4.1.2.6 Agunan FPD

FPD yang diberikan kepada bank, harus didukung dengan agunan berupa aset Bank yang tersedia dengan prioritas dari aset yang paling likuid dan berkualitas dan dapat ditambah dengan aset lainnya termasuk namun tidak terbatas pada aset pemegang saham pengendali dan/atau saham yang telah tercatat dari pemegang saham pengendali bank. Agunan tersebut wajib ditambah dengan *Personal Guarantee*

¹⁰³*Ibid*, Pasal 19 ayat (3)

dari pemegang saham pengendali dan/atau *Corporate Guarantee*, yang dibuat secara notariil, dari perusahaan milik pemegang saham pengendali yang dilengkapi dengan daftar aset selain dari aset yang telah diserahkan tersebut. Aset yang dijadikan agunan oleh Bank harus bebas dari sitaan, tidak sedang dijaminkan kepada pihak lain, serta tidak tersangkut dalam suatu perkara atau sengketa. Aset yang dijadikan agunan oleh Bank tidak dapat dialihkan, diperjualbelikan atau dijaminkan kembali oleh Bank. Agunan yang diserahkan tersebut selanjutnya diikat secara notariil oleh Bank Indonesia untuk dan atas nama Menteri Keuangan.

4.1.3 Peraturan-Peraturan yang Berhubungan Dengan FPD

4.1.3.1 UU Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara

Sebagaimana diketahui bahwa sumber pembiayaan alternatif untuk FPD oleh pemerintah adalah dengan menerbitkan SUN. Pengaturan mengenai SUN, diatur dalam UU SUN ini. Dalam Pasal 4, secara tegas telah diatur bahwa SUN dapat diterbitkan oleh Pemerintah untuk tujuan (i) membiayai defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (ii) menutup kekurangan kas jangka pendek akibat ketidaksesuaian antara arus kas penerimaan dan pengeluaran

dari Rekening Kas Negara dalam satu tahun anggaran; dan (iii) mengelola portofolio utang negara.

4.1.3.2 UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998

Ketentuan di bidang perbankan bersumber dari Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998. Dalam Pasal 6 huruf (e) berbunyi sebagai berikut Usaha bank Umum meliputi memindahkan uang, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah.

Dari ketentuan dalam pasal 6 huruf (e) tersebut cukup jelas dan lugas ditentukan bahwa memang suatu bank umum dapat melakukan suatu transfer uang. Kemudian, ketentuan tersebut mendapat penjabarannya dalam berbagai perundang-undangan lainnya di bidang perbankan.

4.1.3.3 UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Sebagaimana Telah Diubah Dengan UU No.3 Tahun 2004

Dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia selama ini, pelaksanaan fungsi sebagai the lender of the last resort (LoLR) dilakukan oleh Bank Indonesia melalui pemberian fasilitas kredit kepada bank yang mengalami kesulitan pendanaan

jangka pendek yang dijamin oleh agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan. Namun demikian dalam prakteknya, hal ini dirasakan masih sangat terbatas dan belum mencakup fungsi LoLR dalam kondisi darurat atau krisis. Untuk itu, berdasarkan Pasal 15 UU Bank Indonesia, Bank Indonesia dapat memberikan FPD yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah, bagi bank yang mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan.¹⁰⁴

4.1.3.4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Dalam UU LPS, antara lain mengatur mengenai penyelesaian (i) penjaminan simpanan nasabah bank; dan (ii) untuk menangani (resolusi) bank bermasalah, termasuk sebagai pelaksanaan likuidasi bank. LPS merupakan salah satu elemen penting dalam menjaga stabilitas sistem keuangan.

4.1.3.5 Nota Kesepakatan antara Pemerintah dan Bank Indonesia

Sesuai Pasal 11 ayat (5), ditetapkan bahwa ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan bank yang berdampak sistemik, pemberian FPD, dan sumber dana

¹⁰⁴UU Bank Indonesia Pasal 15

yang berasal dari APBN diatur dalam suatu undang-undang tersendiri selambat-lambatnya akhir tahun 2004¹⁰⁵. Disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa untuk membentuk suatu undang-undang diperlukan waktu yang cukup lama sehingga untuk menghindari adanya kekosongan hukum dalam hal terjadi pemberian FPD, maka pembentuk undang-undang mengatur dalam UU Bank Indonesia bahwa sepanjang undang-undang dimaksud belum ada, maka pengaturannya dituangkan dalam nota kesepakatan antara Pemerintah dengan Bank Indonesia selambat-lambatnya akhir Februari 2004¹⁰⁶.

Nota Kesepakatan antara Pemerintah dan Bank Indonesia tersebut telah ditandatangani pada tanggal 14 Maret 2004. Dalam Nota Kesepahaman tersebut telah diatur pokok-pokok terkait dengan pemberian FPD bagi bank, yang akan ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia dan Peraturan Menteri Keuangan.

4.1.3.6 Peraturan Menteri Keuangan No. 136/PMK.05/2005 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat dan Peraturan Bank Indonesia No.

¹⁰⁵*Ibid*, Pasal 11 ayat (5)

¹⁰⁶*Ibid*, Pasal II

8/1/PBI/2006 tanggal 3 Januari 2006 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat

Sebagai tindak lanjut dari amanat UU Bank Indonesia yang menetapkan bahwa sepanjang undang-undang yang mengatur mengenai FPD belum ditetapkan, maka pelaksanaannya dilakukan melalui Nota Kesepakatan antara Pemerintah dan Bank Indonesia. Mengingat bahwa Nota Kesepakatan tersebut ditandatangani oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, maka untuk operasionalisasinya dituangkan pula dalam ketentuan yang berlaku di masing-masing instansi yaitu PMK dan PBI.

PMK dan PBI FPD tersebut pada dasarnya bermuatan materi yang sama yaitu yang pada pokoknya mengatur mengenai sumber dana FPD, tata cara permohonan dan keputusan pemberian FPD, agunan, jangka waktu dan pelunasan, perjanjian dan realisasi FPD, pelaporan dan sanksi

4.1.4 Permasalahan Hukum FPD

4.1.4.1 Kondisi darurat

Sebagaimana namanya, FPD merupakan pembiayaan bukan dalam keadaan normal melainkan dalam keadaan darurat. Dalam keadaan darurat, dalam pelaksanaannya tentunya tidak dapat diterapkan ketentuan yang berlaku untuk

keadaan normal. Prof Dr. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa sistem norma hukum yang harus dan dapat dipakai dalam keadaan normal dan dalam keadaan tidak normal, haruslah berbeda dan dibedakan satu dengan lainnya.¹⁰⁷

Norma hukum dalam keadaan darurat tersebut diharapkan¹⁰⁸ :

1. dapat mengatasi keadaan tidak normal;
2. bersifat sementara sampai keadaan darurat itu berakhir; dan
3. dituangkan atau tertuang dalam bentuk hukum tersendiri.

Terkait dengan apa saja yang dapat dikategorikan darurat, selama ini apabila membicarakan keadaan darurat, lebih ditujukan pada permasalahan perang atau politik. Namun demikian, pada dasarnya keadaan darurat tersebut lebih luas. Untuk lebih memahami ragam perbedaan, dapat dibedakan menjadi 4 hal, yaitu (i) bentuk dan jenis gangguan atau ancaman yang ditimbulkan oleh kejadian yang bersangkutan; (ii) daya ancam atau tingkatan bahaya yang ditimbulkan oleh kejadian itu; (iii) kualifikasi tindakan yang diperlukan untuk mengatasi kejadian beserta akibat-akibatnya; serta (iv) jenis dan tingkatannya peraturan yang perlu dilanggar jika tindakan-tindakan dimaksud benar-benar harus dilakukan karena tidak

¹⁰⁷Jimly Asshiddiqie, "Hukum Tata Negara Darurat", RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hal 76.

¹⁰⁸*Ibid.*

terdapat alternatif cara atau tindakan lain yang diharapkan dapat efektif mengatasi keadaan.¹⁰⁹

Belajar dari kasus krisis moneter dan perbankan pada periode tahun 1997-1998 yang berakibat dikeluarkannya Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), yang sampai saat ini permasalahan BLBI masih belum tuntas-tuntas, yang pada saat itu masih belum ada produk hukum yang mengatur, maka diperlukan produk hukum yang mengatur mengenai pokok-pokok tindakan yang harus dilakukan, lembaga mana yang bertanggungjawab, tata cara penanganan, dsb, dalam tingkatan undang-undang. Pengaturan dalam undang-undang, sebagai produk hukum tertinggi dibawah UUD, sangat diperlukan mengingat dalam undang-undang dimaksud akan mengatur secara komprehensif semua tindakan dan langkah-langkah yang diperlukan, pertanggungjawaban, lembaga yang berwenang, sanksi serta hal-hal lain yang diperlukan.

Terkait dengan lembaga yang bertanggungjawab dalam penanganan krisis dimaksud, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa lembaga-lembaga negara dan fungsi-fungsinya di masa keadaan darurat berbeda dari fungsi-fungsi idealnya di dalam kondisi negara dalam keadaan normal¹¹⁰.

¹⁰⁹*Ibid*, hal 29.

¹¹⁰*Ibid*, hal 78.

Dalam keadaan darurat dapat dibentuk lembaga-lembaga khusus yang tidak ada di masa normal ataupun lembaga-lembaga yang ada mempunyai fungsi yang berbeda atau dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan baru yang sangat berbeda daripada fungsi dan kewenangnya dalam keadaan normal. Dalam konteks ini terkait dengan penanganan permasalahan bank, Pasal 37 UU Perbankan mengamanatkan bahwa apabila menurut penilaian Bank Indonesia terjadi kesulitan Perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, maka atas permintaan Bank Indonesia, Pemerintah setelah berkonsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan.

4.1.4.2 Ukuran dampak sistemik

Sesuai dengan pasal 9 dan pasal 10 ayat (1) penentuan apakah suatu bank berdampak sistemik atau tidak dilakukan secara bersama-sama oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia. Selanjutnya sesuai dengan penjelasan Pasal 3 ayat (2) huruf b dampak atau resiko sistemik dinilai dari 2 aspek pokok yaitu penyebaran masalah (*contagion*) dan kerugian ekonomis (*degree of lost*). Faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam penetapan dampak sistemik adalah:

1. Faktor internal yakni kesulitan likuiditas yang dihadapi satu atau lebih bank yang berdampak sistemik;
2. Faktor eksternal seperti gangguan *systemically important payment system*, *currency crisis* dan atau bencana alam yang mengganggu stabilitas sistem keuangan.

Dari ketentuan tersebut di atas nampak jelas ukuran suatu bank berdampak sistemik ataupun tidak sangat kualitatif karena tidak ada ukuran yang pasti sehingga menimbulkan suatu potensi perbedaan cara pandang antara pemerintah/Bank Indonesia selaku otoritas fiskal dan moneter di satu pihak dengan masyarakat pada pihak lain terutama adalah kalangan legislatif/DPR. Ukuran yang kualitatif tersebut nampak nyata dari komentar Deputy Gubernur Bank Indonesia Maman Sumantri dalam sosialisasi stabilitas sistem keuangan pada tanggal 29 Desember 2005 di Yogyakarta yaitu “penetapan sistemik atau bukan tidak tergantung pada ukuran dan luas jaringan bank tetapi lebih pada seberapa besar kaitannya dengan stabilitas sistem keuangan”.¹¹¹ Selanjutnya dalam harian Kompas tersebut termuat bahwa selama ini ada anggapan di kalangan masyarakat bahwa bank berdampak

¹¹¹ “Bank Besar Tidak Selalu Berdampak Sistemik”, Harian Kompas tanggal 31 Desember 2005, hal. 20

sistemik adalah bank-bank beraset besar yang memiliki jaringan luas. Dengan stigma tersebut masyarakat meyakini bank besar tidak akan pernah ditutup karena pasti diselamatkan pemerintah jika mengarah pada kebangkrutan. Dampaknya adalah bank besar terlalu percaya diri sehingga cenderung tidak hati-hati mengelola resikonya.

Dengan ketidakpastian tersebut dapat menimbulkan kembali seolah-olah adanya jaminan terselubung karena banyaknya bank yang dibantu apabila mengalami kesulitan. Fenomena tersebut sering disebut dengan "*too big to fail* atau *too small to fail*" yang merupakan jaminan gratis dari pemerintah yaitu karena ada anggapan kebangkrutan bank besar dianggap dapat menimbulkan kekacauan ekonomi dan sosial sementara itu kebangkrutan bank kecil dapat menyebabkan badan pengawas kehilangan muka padahal biaya merehabilitasinya tidak begitu besar dan dampaknya terhadap perekonomian dan sosial tidak begitu signifikan, sehingga lembaga pengawas lebih senang memberikan bantuan dibandingkan mencabut ijin usahanya dan kemudian menjelaskan kepada masyarakat tentang kelemahan sistem

perbankan yang memberikan andil kepada kebangkrutan bank tersebut.¹¹²

4.1.4.3 Adanya potensi moral hazard yang dilakukan oleh bank penerima FPD.

Sesuai dengan Pasal 19 ayat (3) PBI FPD, realisasi pemberian FPD dilakukan sebesar kebutuhan bank untuk memenuhi kebutuhan Giro Wajib Minimum (GWM) sebesar 5% dan selanjutnya dalam Pasal 20 ditentukan bahwa FPD hanya dapat digunakan oleh bank penerima FPD untuk mengatasi kesulitan likuiditas. Dari ketentuan tersebut aturan penggunaan FPD cukup ketat namun masih terdapat *loop hole* dari PBI tersebut yaitu tidak adanya larangan pihak-pihak terafiliasi dengan bank menarik dananya di bank selama bank tersebut sedang menerima FPD. Dengan tidak adanya ketentuan tersebut, maka ada potensi moral hazard yang dilakukan oleh bank atau pihak-pihak terafiliasi yaitu dengan modus menarik dananya pada bank untuk ditanamkan pada usaha lain atau bank lain yang memberikan return yang lebih tinggi dari pada bunga FPD.

¹¹² Zulkarnain Sitompul, *Op.cit*, hal. 45.

4.1.4.4 Permasalahan agunan

Dalam Nota Kesepakatan dan Pasal 12 PBI FPD serta Pasal 13 PMK FPD, bank penerima FPD wajib menyerahkan agunan berupa aset Bank yang tersedia dengan prioritas dari aset yang paling likuid dan berkualitas dan dapat ditambah dengan aset lainnya termasuk namun tidak terbatas pada aset pemegang saham pengendali dan/atau saham yang telah tercatat dari pemegang saham pengendali bank. Disamping itu, wajib ditambah dengan *Personal Guarantee* dari pemegang saham pengendali dan/atau *Corporate Guarantee* dari perusahaan milik pemegang saham pengendali yang dilengkapi dengan daftar aset selain dari aset yang telah diserahkan. *Personal Guarantee* dan/atau *Corporate Guarantee* tersebut dibuat secara notariil dan harus diserahkan kepada Bank Indonesia paling lambat pada saat FPD ditandatangani.

Terkait dengan agunan yang wajib diserahkan, dalam prakteknya hal ini akan menjadi hambatan karena bank yang mengajukan FPD kepada Bank Indonesia kemungkinan besar merupakan bank yang telah memperoleh Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) yang juga wajib dijamin dengan agunan yang minimal sejumlah nilai FPJP. Apabila bank dimaksud selanjutnya mengajukan FPD, maka dapat dipastikan bahwa

bank tersebut sudah tidak memiliki jaminan sebagaimana disyaratkan dalam PBI maupun PMK.

Terkait dengan agunan perlu dipahami bahwa sesuai namanya FPD tersebut merupakan “*less secured lending*” terutama jika dibandingkan dengan FPJP. Artinya, terdapat risiko kredit (bagi Pemerintah yang menyediakan dana) dalam pemberian FPD tersebut. Mengacu pada *best practices*, umumnya *Emergency Liquidity Assistance* (ELA) dipandang sebagai *unsecured lending* dari bank sentral sehingga ada unsur pengecualian (*exceptions*) dalam penetapan agunan. Sebagai contoh, dalam Undang-Undang Bank of Japan secara tegas ditetapkan bahwa ELA merupakan *unsecured lending* yang ditujukan dalam rangka memelihara stabilitas keuangan.

Ketentuan yang mewajibkan bagi bank yang menerima FPD, maka bank yang bersangkutan harus mengikat jaminan sekurang-kurangnya sama dengan nilai dana yang dikeluarkan oleh pemerintah, dipandang terlalu ketat¹¹³. Sebagai informasi, waktu BLBI, jaminan yang dikenakan kepada bank penerima dana, maksimal 50 persen dari total pinjaman. Menurut Oey Hoey Tiong, tindakan yang pertama kali yang harus dilakukan otoritas moneter, jika terjadi kondisi demikian adalah bagaimana menyelamatkan sistem perbankan. Kalau terjadi

¹¹³Oey Hoey Tiong, Hukum Online, tanggal 4 Mei 2007.

krisis, apakah akan dilakukan bail out atau tidak, hal ini mengingat tindakan untuk mengatasi keadaan darurat¹¹⁴.

4.1.4.5 Permasalahan pendanaan FPD oleh Pemerintah melalui penerbitan SUN

Sumber dana untuk pemberian FPD berasal dari Pemerintah yang akan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah ditetapkan dalam UU Bank Indonesia¹¹⁵, PMK FPD¹¹⁶ dan PBI FPD¹¹⁷. Sesuai dengan UU Bank Indonesia dimaksud, pada prinsipnya anggaran FPD akan dibebankan pada APBN, namun demikian dalam hal APBN dalam kondisi yang sulit, maka Pemerintah akan menerbitkan Surat Utang Negara (SUN) sesuai dengan ketentuan yang berlaku¹¹⁸.

Sebagaimana diketahui bahwa penerbitan SUN sesuai dengan UU SUN hanya terbatas untuk keperluan (i) membiayai defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (ii) menutup kekurangan kas jangka pendek akibat ketidaksesuaian antara arus kas penerimaan dan pengeluaran dari Rekening Kas Negara dalam satu tahun anggaran; dan (iii) mengelola

¹¹⁴*Ibid*

¹¹⁵Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) UU Bank Indonesia

¹¹⁶Pasal 10 PMK FPD.

¹¹⁷Pasal 5 PBI

¹¹⁸*Ibid*

portofolio utang negara¹¹⁹. Penerbitan SUN untuk keperluan FPD tidak termasuk yang diatur dalam UU SUN. Dalam UU SUN tidak diatur dampak hukum apabila SUN diterbitkan tidak sesuai dengan yang diatur dalam SUN. Namun demikian, apabila SUN diterbitkan untuk keperluan FPD, maka hal tersebut akan bertentangan dengan UU SUN.

Terkait dengan hal tersebut, apabila Pemerintah akan menerbitkan SUN sebagai sumber pembiayaan bagi FPD, agar penerbitan tersebut tidak bertentangan dengan UU SUN, maka Pemerintah perlu untuk mengamandemen UU SUN.

4.2 Bentuk Hukum dan Materi Pengaturan FPD

4.2.1 Bentuk hukum

Sebagaimana diketahui bahwa sesuai dengan Pasal 11 ayat (5) UU Bank Indonesia, telah ditegaskan bahwa pengaturan mengenai FPD akan diatur dalam suatu undang-undang tersendiri. Pembahasan mengenai bentuk hukum dari ketentuan FPD tentunya tidak bisa terlepas dari pembahasan mengenai ketentuan TAP MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan atau Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, ditetapkan bahwa :

¹¹⁹Pasal 4 UU SUN

"Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah Peraturan Daerah"¹²⁰

Selanjutnya menurut Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Jenis Peraturan Perundang-Undang selain disebutkan di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun demikian, ketentuan Pasal 7 ayat (4) tersebut tidak menjelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan "Peraturan yang lebih tinggi" dan tidak menjelaskan perbedaan antara berbagai bentuk peraturan perundang-undangan tersebut dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) dengan jenis dan hierarki yang dirumuskan dalam pasal 7 ayat (1).

Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) hanya dijelaskan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) antara lain berupa peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, menteri, kepala badan,

¹²⁰Lihat TAP MPR No. III Tahun 1998 dan bandingkan dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tanggal 22 Juni 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Menurut hemat penulis, amanat dari Pasal 11 ayat (5) UU Bank Indonesia bahwa FPD akan dituangkan dalam suatu undang-undang sangatlah tepat mengingat kompleksitas pengaturan FPD tersebut. Hal ini mengingat bahwa undang-undang memiliki beberapa keutamaan dibandingkan dengan produk hukum lainnya yang kedudukannya lebih rendah, yaitu:

1. Dari segi kekuatan hukum, undang-undang memiliki daya laku/kekuatan mengikat yang luas, mencakup seluruh masyarakat.
2. Suatu undang-undang dapat memberi peluang kepada legislatif/pemerintah untuk melakukan intervensi dalam rangka memberikan perlindungan kepada pihak-pihak yang dianggap lemah
3. Dari segi cakupan, undang-undang dapat memuat aturan yang bersifat memaksa dengan cakupan materi yang lebih luas, termasuk ketentuan dan sanksi pidana

Dalam kaitan dengan pengaturan FPD dalam suatu undang-undang, menurut A. Hamid S Attamimi terdapat sembilan butir materi muatan perundang-undangan:

1. Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan tap MPR;
2. Yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
3. Yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;

4. Yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
5. Yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
6. Yang mengatur organisasi pokok Lembaga-Lembaga tertinggi/Tinggi Negara;
7. Yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara;
8. Yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan;
9. Yang dinyatakan oleh suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-undang¹²¹

Disamping itu muatan perundang-undangan juga diatur dalam UU No.10 tahun 2004 Pasal 8 menentukan materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang:

1. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 - a. Hak-hak asasi manusia;
 - b. Hak dan kewajiban warga negara;
 - c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 - d. Wilayah negara dan pembagian daerah;
 - e. Kewarganegaraan dan kependudukan;
 - f. Keuangan negara.
2. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.¹²²

¹²¹A. Hamid S Attamimi, "Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan", Majalah Hukum dan Pembangunan, Jakarta, 1979, hal.219, disalin dari buku Maria Farida Indrati Soeprpto, "Ilmu Perundang-Undang Dasar-dasar dan Pembentukannya", cet.10, Jakarta, Kanisius, 2005, hal.130

¹²²Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 10 Tahun 2004 LN No. 53 Tahun 2004 TLN No. 4389 Tahun 2004 pasal 8.

Untuk sementara waktu, sebagaimana diketahui bahwa saat ini pengaturan mengenai FPD dituangkan dalam Nota Kepakatan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, yang selanjutnya untuk operasionalnya dituangkan dalam PKM FPD dan PBI FPD. Terkait dengan hal tersebut, dengan melihat berbagai pertimbangan-pertimbangan di atas dan sejalan dengan amanat UU Bank Indonesia, maka pengaturan mengenai FPD akan dituangkan dalam bentuk undang-undang.

Pengaturan dalam PBI untuk saat ini memang bersifat sementara, hal ini sejalan dengan pendapat Maria Farida Indrati S., bahwa pada dasarnya kewenangan Bank Indonesia untuk membuat aturan yang bersifat memaksa dalam bentuk PBI hanya bersifat limitatif yaitu terbatas pada hal-hal yang secara tegas telah diamanatkan atau diperintahkan oleh Undang-Undang.¹²³ Sementara itu, pengaturan mengenai FPD sangat luas dan komprehensif yang melibatkan hubungan hukum antara Pemerintah, Bank Indonesia dan bank penerima FPD. Sehubungan dengan hal tersebut, maka pengaturan mengenai FPD dalam suatu undang-undang sangatlah tepat dengan pertimbangan:

1. FPD secara tidak langsung berhubungan dengan hak azasi manusia khususnya dalam hal hak mendapatkan perlindungan dan kepastian

¹²³Mardi Fery, "Suatu Gagasan Tentang Pengaturan Letter of Credit (LC) dalam Hukum Nasional (Upaya Perlindungan Hukum Bagi Pengguna LC)", Disusun dalam rangka memenuhi tugas akhir (Tesis) guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal.200.

hukum, hak mendapat perlindungan harta benda serta rasa aman sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia.¹²⁴ Dengan demikian secara tidak langsung sesuai dengan teori muatan perundang-undangan tersebut dan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU No.10 Tahun 2004.

2. Dilihat dari substansi yang harus diatur yaitu antara lain menyangkut perlindungan terhadap para pihak, kewenangan lembaga untuk memberikan FPD yang dananya bersumber dari keuangan negara.
3. Dengan melihat keutamaan yang dimiliki undang-undang bila dibandingkan dengan produk hukum lainnya.
4. Disamping itu adalah untuk kesetaraan dengan undang-undang lain yang secara tidak langsung berhubungan dengan masalah FPD yaitu UU Bank Indonesia, UU Perbankan, UU LPS, UU SUN.

4.2.2 Materi pengaturan

Sementara itu, terkait dengan materi muatan pengaturan FPD, apabila melihat pokok-pokok yang harus diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (5), hemat penulis,

¹²⁴Pasal 28 D UUD 1945 menentukan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, Bandingkan dengan pasal 3 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 yang menentukan setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dalam semangat di depan hukum. Selanjutnya pasal 28 G UUD 1945 menentukan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya serta berhak atas rasa aman dst. Bandingkan dengan pasal 29 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 yang menentukan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan hak miliknya.

substansi materi yang harus diatur dalam suatu undang-undang tersebut masih kurang dan belum mencakup penanganan terkait dengan terjadinya krisis di bidang keuangan. Hal ini sejalan dengan Penjelasan Umum UU Bank Indonesia yang mengatur bahwa pada dasarnya FPD merupakan bagian dari jaring pengaman sektor keuangan.

Terkait dengan hal tersebut, yang menjadi pertanyaan apakah dengan demikian akan disusun berbagai undang-undang dalam rangka jaring pengaman sektor keuangan dimaksud. Agar tujuan dapat tercapai yaitu stabilitas sistem keuangan secara menyeluruh maka menurut hemat penulis sebaiknya substansi pengaturan FPD tidak diatur dalam suatu undang-undang tersendiri yang hanya mengatur mengenai FPD akan tetapi diatur dalam suatu undang-undang yang bersifat komprehensif yang mengatur mengenai stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan. Kestabilan sistem keuangan pada dasarnya tidak hanya menyangkut perbankan saja, meskipun untuk saat ini di Indonesia perbankan masih mendominasi sistem keuangan.

Dengan melihat hal-hal tersebut di atas, materi pokok yang perlu diatur dalam RUU JPSK, antara lain meliputi :

1. Tujuan JPSK

Tujuan JPSK adalah menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan, yang meliputi lembaga keuangan, pasar keuangan dan infrastruktur keuangan. Agar tujuan JPSK dapat tercapai secara efektif, lembaga-lembaga yang melaksanakan JPSK melakukan

koordinasi dan pertukaran informasi diantara mereka. Lembaga-lembaga tersebut masing-masing berperan sebagai penyedia dana terhadap Bank Bermasalah yang berdampak sistemik dan penyedia dana dalam rangka penyelesaian krisis, sebagai lender of last resort baik dalam kondisi normal melalui pemberian Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek (FPJP) maupun dalam kondisi darurat melalui pemberian FPD, sebagai pengatur dan pengawas bank, lembaga keuangan bukan bank, pasar uang dan pasar modal, dan sebagai penjaminan simpanan nasabah bank dan pelaksana resolusi Bank Gagal.

Stabilitas sistem keuangan perlu diciptakan dan dipelihara karena sistem keuangan yang stabil akan:

- a. menciptakan kepercayaan dan lingkungan yang mendukung bagi nasabah penyimpan dan investor untuk menanamkan dananya pada lembaga keuangan, termasuk menjamin kepentingan masyarakat terutama nasabah kecil.
- b. mendorong intermediasi keuangan yang efisien sehingga pada akhirnya dapat mendorong investasi dan pertumbuhan ekonomi.
- c. mendorong beroperasinya pasar dan memperbaiki alokasi sumberdaya dalam perekonomian.

2. Obyek Pengaturan JPSK

Obyek pengaturan JPSK meliputi sektor jasa keuangan mencakup bank, lembaga keuangan bukan bank, pasar modal dan sistem pembayaran. Lembaga keuangan bukan bank antara lain meliputi perusahaan asuransi, dana pensiun, perusahaan pembiayaan, pegadaian dan modal ventura. Dari berbagai sektor jasa keuangan yang ada di pasar keuangan, sektor perbankan menjadi fokus utama dalam JPSK dengan pertimbangan bahwa sektor perbankan mengelola dana masyarakat, dana lembaga asuransi, dana lembaga dana pensiun dan lain sebagainya yang jumlahnya sangat dominan. Selain itu, peran utama bank sebagai lembaga intermediasi telah menjadikan bank sebagai penggerak kegiatan ekonomi secara keseluruhan, sehingga pengaturan sektor perbankan menjadi hal yang mendesak (urgen).

3. Unsur-unsur JPSK

Dalam RUU JPSK ditetapkan mengenai unsur-unsur pokok JPSK yang meliputi¹²⁵:

- a. Pengaturan dan pengawasan yang efektif terhadap lembaga, pasar, dan infrastruktur di sektor keuangan;
Pengaturan dan pengawasan bank yang efektif merupakan jarring pengaman pertama dalam JPSK (*first line of defense*). Mengingat

¹²⁵<http://www.bi.go.id>.

pentingnya fungsi pengawasan dan pengaturan yang efektif, dalam kerangka JPSK telah digariskan *guiding principles* bahwa pengawasan dan pengaturan terhadap lembaga dan pasar keuangan oleh otoritas terkait harus senantiasa ditujukan untuk menjaga stabilitas sistem keuangan, serta harus berpedoman kepada *best practices* dan *standard* yang berlaku.

b. Fasilitas *lender of last resort* yang memadai untuk bank;

Kebijakan *lender of last resort* (LLR) yang baik terbukti sebagai salah satu alat efektif dalam pencegahan dan penanganan krisis. Sejalan dengan itu, Bank Indonesia telah merumuskan secara lebih jelas kebijakan LLR dalam kerangka JPSK untuk dalam kondisi normal dan darurat (krisis) mengacu pada *best practices*. Pada prinsipnya, LLR untuk dalam kondisi normal hanya diberikan kepada bank yang *illikuid* tetapi *solven* yang memiliki agunan likuid dan bernilai tinggi. Sedangkan dalam pemberian LLR untuk kondisi krisis, potensi dampak sistemik menjadi faktor pertimbangan utama, dengan tetap mensyaratkan *solvensi* dan agunan. Untuk mengatasi kesulitan likuiditas yang berdampak sistemik, Bank Indonesia sebagai *lender of last resort* dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat kepada Bank Umum yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah berdasarkan UU Bank Indonesia. Sebagai peraturan pelaksanaan fungsi *lender of the last resort*, telah diberlakukan PMK dan PBI

FPD. Pendanaan FPD bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

- c. Penjaminan simpanan nasabah yang memadai untuk bank; dan
- Pengalaman menunjukkan bahwa LPS merupakan salah satu elemen penting dalam menjaga stabilitas sistem keuangan. Program penjaminan pemerintah (*blanket guarantee*) yang diberlakukan akibat krisis sejak tahun 1998 memang telah berhasil memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap sektor perbankan. Namun penelitian menunjukkan bahwa *blanket guarantee* tersebut dapat mendorong moral hazard yang berpotensi menimbulkan krisis dalam jangka panjang. Sejalan dengan itu, telah diberlakukan UU LPS, dimana dalam undang-undang tersebut diatur bahwa LPS memiliki dua tanggung jawab pokok yakni: (i) untuk menjamin simpanan nasabah bank; dan (ii) untuk menangani (resolusi) bank bermasalah. Untuk menghindari dampak negatif terhadap stabilitas keuangan, penerapan skim LPS tersebut dilakukan secara bertahap dimana jaminan simpanan nasabah bank akan dibatasi sampai dengan Rp100 juta per rekening sejak Maret 2007.
- d. Kebijakan dan prosedur manajemen krisis yang jelas termasuk *exit policy*.

Kebijakan penyelesaian krisis yang efektif dituangkan dalam kerangka kebijakan JPSK agar krisis dapat ditangani secara cepat

tanpa menimbulkan beban yang berat bagi perekonomian. Dalam JPSK ditetapkan peran dan kewenangan masing-masing otoritas dalam penanganan dan penyelesaian krisis, sehingga setiap lembaga memiliki tanggung jawab dan akuntabilitas yang jelas. Dengan demikian, krisis dapat ditangani secara efektif, cepat, dan tidak menimbulkan biaya sosial dan biaya ekonomi yang tinggi.

Dalam pelaksanaannya, JPSK memerlukan koordinasi yang efektif antar otoritas terkait. Untuk itu dibentuk Komite Koordinasi yang terdiri dari Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisiner LPS. Sebagai bagian dari kebijakan JPSK tersebut, telah dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisiner LPS tentang Forum Stabilitas Sistem Keuangan sebagai wadah koordinasi bagi Bank Indonesia, Depkeu dan LPS dalam memelihara stabilitas sistem keuangan.

Dengan demikian, UU JPSK kelak akan berfungsi sebagai landasan yang kuat bagi kebijakan dan peraturan yang akan ditetapkan oleh otoritas terkait dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan.

BAB 5

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai FPD yang sangat diperlukan dalam rangka mengatasi apabila terjadi krisis sebagaimana pada tahun 1997-1998, saat ini masih diatur dalam bentuk PMK FPD dan PBI FPD sebagai tindak lanjut amanat UU Bank Indonesia yang dituangkan dalam Nota Kesepakatan antara Pemerintah dan Bank Indonesia sepanjang undang-undang yang diamanatkan oleh Pasal 11 ayat (5) UU Bank Indonesia belum dibentuk.

Dalam kedua peraturan tersebut, telah diatur secara tegas terkait dengan pemberian FPD. FPD dapat diberikan kepada bank umum merupakan fasilitas untuk mengatasi dampak atau risiko sistemik dalam kondisi darurat untuk mencegah dan mengatasi krisis, yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah. Dalam hal APBN Pemerintah dalam kondisi yang tidak memungkinkan, maka akan diterbitkan SUN untuk pembiayaan FPD. Untuk meyakinkan akuntabilitas dan transparansi, proses pengambilan keputusan dalam penetapan dampak atau risiko sistemik dan pemberian FPD kepada Bank dilakukan secara bersama (*joint decision*) oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia. Keputusan pemberian FPD dilakukan berdasarkan penilaian atas potensi risiko sistemik yang dapat terjadi

terhadap stabilitas sistem keuangan dan dampak negatif terhadap perekonomian jika FPD tersebut tidak diberikan kepada Bank.

2. Dalam kerangka FPD, substansi yang diatur dalam PMK FPD dan PBI FPD tersebut pada dasarnya telah mencukupi. Namun demikian, dalam kerangka yang lebih luas lagi, yaitu sebagai jaring pengaman sistem keuangan, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Umum UU Bank Indonesia, pengaturan dalam bentuk PMK FPD dan PBI FPD tersebut masih belum cukup, karena masih belum mencakup sektor keuangan lainnya.

Terkait dengan hal tersebut, diperlukan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai jaring pengaman sektor keuangan termasuk didalamnya FPD.

Sementara itu cakupan materi yang perlu diatur dalam peraturan undang-undang jaring pengaman sektor keuangan adalah merupakan refleksi dari beberapa permasalahan terkait dengan penanganan krisis dan pencegahan krisis yang belum mampu diakomodir oleh ketentuan yang ada.

Bentuk Undang-Undang merupakan peraturan yang paling ideal untuk mengatur masalah jaring pengaman sektor keuangan dengan pertimbangan:

- a. Jaring pengaman sektor keuangan secara tidak langsung berhubungan dengan hak azasi manusia khususnya dalam hal hak mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum, hak mendapat perlindungan harta benda serta rasa aman sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia. Dengan demikian secara

tidak langsung sesuai dengan teori muatan perundang-undangan dan materi muatan sebagaimana terdapat dalam Pasal 8 UU No.10 tahun 2004.

- b. Dilihat dari substansi yang harus diatur yaitu antara lain menyangkut tindakan/langkah-langkah yang harus dilakukan, keputusan pemberian FPD, kewenangan lembaga/instansi untuk melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan.
- c. Dengan melihat keutamaan yang dimiliki undang-undang bila dibandingkan dengan produk hukum lainnya, yaitu:
 - 1) Dari segi kekuatan hukum, undang-undang memiliki daya laku/kekuatan mengikat yang luas, mencakup seluruh masyarakat.
 - 2) Suatu undang-undang dapat memberi peluang kepada legislatif/pemerintah untuk melakukan intervensi dalam rangka memberikan perlindungan kepada pihak-pihak yang dianggap lemah
 - 3) Dari segi cakupan, undang-undang dapat memuat aturan yang bersifat memaksa dengan cakupan materi yang lebih luas, termasuk ketentuan dan sanksi pidana
- d. Disamping itu adalah untuk kesetaraan dengan undang-undang lain yang secara tidak langsung berhubungan dengan masalah transfer dana yaitu UU tentang Perlindungan Konsumen, UU Lembaga Penjamin Simpanan, Undang-Undang tentang Kepailitan.

5.2 SARAN

1. Mengingat bahwa krisis sebagaimana terjadi pada tahun 1997-1998 dapat terjadi lagi sedangkan undang-undang sebagaimana dimantakan oleh UU Bank Indonesia belum dibentuk, untuk mengantisipasi terjadinya krisis dimaksud, maka DPR dan Pemerintah dalam hal ini Departemen Keuangan dan Bank Indonesia, perlu segera memprioritaskan penyelesaian undang-undang dimaksud.
2. Undang-undang yang disusun tersebut sebaiknya tidak hanya mengatur mengenai FPD saja, mengingat hal tersebut terlalu sempit dan kurang komprehensif, akan tetapi lebih luas lagi yaitu mengenai Jaring Pengaman Sektor Keuangan, sehingga dapat mengantisipasi krisis yang terjadi di sektor keuangan lainnya selain perbankan.
3. Dalam penyusunan undang-undang dimaksud perlunya adanya harmonisasi antara berbagai perundang-undangan yang terkait seperti UU Bank Indonesia, UU Perbankan, UU SUN, UU LPS.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrachman A., *"Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan"*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993
- A Garner, Brian, *"Black's Law Dictionary"*, 7th Edition, St Paul: West Group Co, 1999
- Arie, Siti Sundari, *"Peranan Bank Indonesia Sebagai Otoritas Perbankan Untuk Mencegah dan Menangani Tindak Pidana di Bidang Perbankan"*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 1 No.1, Juli 2003, Direktorat Hukum Bank Indonesia, Jakarta, hal 39
- Attamimi, Hamid S., *"Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan"*, Majalah Hukum dan Pembangunan, Jakarta, 1979
- Bank Indonesia, *"Kajian Stabilitas Keuangan"*, Jakarta Juni 2003
- Bernake B., *"Non Monetary Effects of The Financial in the Propagation of The Great Depression"*, American Economic Review
- Biro Stabilitas Sistem Keuangan Bank Indonesia, *"Kestabilan Sistem Keuangan: Fokus Baru Bank Indonesia"*, Jakarta, 2004
- , *Peraturan Bank Indonesia tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat*, PBI No.8/1/PBI/2006.
- Charles Goodhart, Philip Hartmann, David Liewllyn, Liliana Rojas-Suarez, Steven Weisrod, *"Financial Regulation : Why, How and Where now?"*, Routledge, London 1998
- Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan, *"Booklet Perbankan Indonesia 2006"*, Vol 3, No. 1, Maret 2006, Jakarta, 2006.
- Djiwandono, J. Soedradjad, *"Bergulat Dengan Krisis Dan Pemulihan Ekonomi Indonesia"*, Cet.1, Jakarta, PT. Pustaka Sinar Harapan, 2001
- Djumhana, Muhamad. *"Hukum Perbankan di Indonesia"*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000
- Farida, Maria Indrati Soeprapto, *"Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya"*, cet.10 Jakarta: Kanisius 2005

- Fery, Mardi. *"Suatu Gagasan Tentang Pengaturan Letter of Credit (LC) dalam Hukum Nasional (Upaya Perlindungan Hukum Bagi Pengguna LC)"*, Disusun dalam rangka memenuhi tugas akhir (Tesis) guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004
- Fuady, Munir. *"Hukum Perbankan Modern, Buku Kesatu"*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2003
- Fuady, Munir. *"Hukum Perbankan Modern, Buku Kedua"* Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2004
- Husein, Yunus, *"Rahasia Bank Privasi Versus Kepentingan Publik"*, Cet.1, Jakarta, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pasca Sarjana, 2003.
- Harian Kompas, *"Bank Besar Tidak Selalu Berdampak Sistemik"*, 31 Desember 2005
- Indonesia. *"Undang-Undang Tentang Perbankan"*, UU No.7, LN.31 tahun 1992, TLN. No.3472 sebagaimana telah diubah dengan UU No.10, LN.182 tahun 1998, TLN. No.3790
- . *"Undang-Undang Tentang Bank Indonesia"*, UU No.23 tahun 1999, LN No.66 tahun 1999, TLN No.3843 sebagaimana telah diubah dengan UU No.3 tahun 2004, LN No.7 tahun 2004, TLN No.4357
- . *"Undang-Undang tentang Surat Utang Negara"*, UU No.24, LN. No. 110 tahun 2002 TLN No. 4236 tahun 2002
- . *"Undang-Undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan"*, UU No.24, LN.96 tahun 2004, TLN No.4420 tahun 2004.
- . *"Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan"*, UU No.10, LN. No.53 tahun 2004, TLN. No.4389 tahun 2004
- Irmayanto, Juli, dkk, *"Bank & Lembaga Keuangan"*, Cet. 3, Yakarta, Universitas Trisakti, 2002.
- J. Rachbini. Didik et.all, *"Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral"*, Jakarta, PT Mardi Mulyo, 2000.
- Jimly Asshiddiqie, *"Hukum Tata Negara Darurat"*, Jakarta, RadjaGrafindo Persada, 2004.
- Kasmir, *"Bank & Lembaga Keuangan Lainnya"*, Edisi Revisi, Jakarta, PT. RadjaGrafindo Persada, 2001.
- Martono, *"Bank & Lembaga Keuangan Lain"*, Cet.1, Yogyakarta, Ekonosia, 2002.

- Pardede, Marulak, "*Aspek Hukum Kepailitan Dalam Perktif Bisnis Perbankan*", Majalah Hukum Nasional No.2 Tahun 2004, BPHN Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Soekanto, Soerjono, "*Pengantar Penelitian Hukum*", Cet.3, Jakarta: UI Press, 1986
- S.Batunanggar, "*Fasilitas Pembiayaan Darurat Untuk Mengatasi Risiko Sistemik*", makalah.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*", Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 1985
- Sitompul, Zulkarnain, "*Perlindungan Dana Nasabah Bank, Suatu Gagasan tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*", Jakarta 2002,
- Suyatno, Thomas, "*Kelembagaan Perbankan*", Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Suseno dan Piter Abdullah, "*Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia, Seri Kebansentralan No.7*", Jakarta, PPSK Bank Indonesia, Desember 2003.
- Santoso, Agus, "*Kewenangan Bank Indonesia Dalam Likuidasi dan Kepailitan Bank Terkait dengan RUU LPS serta RUU KPKPU*", Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Nomor 2, Agustus 2004, Bank Indonesia, Direktorat Hukum, Jakarta, 2004.
- , "*Karakter Khusus Ketentuan Hukum Dalam Sistem Hukum Perbankan Dan Kebanksentralan*", Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 1 No.2, Desember 2003, Bank Indonesia, Direktorat Hukum, Jakarta, 2003.
- Soetikno, "*Filsafat Hukum*", Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 1976.
- Saifullah, "*Refleksi Sosiologi Hukum*", Bandung, PT. Refika Aditam, 2006.
- Soehandjono & Associates, "*Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*", Jakarta, Bank Indonesia, 2002.
- Usman, Rachmadi, "*Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*", Cet-1, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001.