



Terpujilah Allah, yang tidak menolak doaku
dan tidak menjauhkan kasih setia-Nya dari padaku
(Mazmur 66:20).

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis dengan judul:

PERANAN BANK INDONESIA SEBAGAI *LENDER of LAST RESORT*

Yang dibuat untuk melengkapi persyaratan menjadi Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia sejauh yang saya ketahui bukan merupakan tiruan atau duplikasi dari tesis yang sudah dipublikasikan dan atau pernah dipakai untuk mendapatkan gelar kesarjanaan di lingkungan Universitas Indonesia maupun di Perguruan Tinggi atau instansi manapun kecuali bagian yang sumber informasinya dicantumkan sebagaimana mestinya.

Salemba, 10 Januari 2011

Sandi Wahyudi
NPM 0906497134

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama :

NPM :

Program Studi :

Judul Tesis :

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Kekhususan Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : ()

Penguji 1 : ()

Penguji 2 : ()

Penguji 3 : ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal :

KARYA ILMIAH

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

Nama : Sandi Wahyudi
NPM : 0906497134
Fakultas : Hukum
Program Studi : Hukum Ekonomi
Jenis karya : Skripsi

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:

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Salemba

Pada tanggal: 10 Januari 2011

Yang menyatakan

Sandi Wahyudi

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Pengasih karena berkat hikmat yang berasal daripada-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulis menyadari bahwa skripsi ini adalah salah satu bagian dari proses pembelajaran pada diri penulis yang tidak akan pernah berhenti. Skripsi ini sendiri adalah sebagai salah satu syarat bagi penulis untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum (S.H).

Bank Indonesia mempunyai peranan besar dalam perekonomian Indonesia. Sebagai otoritas moneter tertinggi BI mempunyai wewenang yang sangat besar dalam menentukan arah perekonomian Indonesia. Salah satu dari wewenang tersebut adalah wewenang untuk menjalankan fungsi *Lender of Last Resort*. Akan tetapi wewenang tersebut disertai dengan pertanggungjawaban manakala ada indikasi pelanggaran hukum pada saat pelaksanaan wewenang tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga akuntabilitas BI di mata masyarakat.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini dapat terwujud dengan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis ingin berterima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis mewujudkan skripsi ini, saya berterima kasih pada:

1. Tuhan Yesus Kristus yang selalu menyertai saya di sepanjang perjalanan hidup saya dan memaafkan saya yang tidak sempurna dan tidak setia ini. Terima kasih Tuhan atas kasih Mu yang tidak berkesudahan bagi saya.
2. Bapak Dr. Yunus Husein selaku pembimbing dalam menulis tesis ini. Terima kasih atas kesabaran dan waktu yang diberikan kepada penulis.
3. Keluarga saya, Papa, Mama, dan Adik penulis, yang telah memberi perhatian selama proses penulisa tesis ini. Terima kasih atas dukungan moril dan materiil kepada penulis dalam mencapai cita-citanya. Maafkan atas segala kesalahan yang telah saya lakukan selama ini percayalah, di dasar hati saya, saya sangat menyayangi kalian dan tidak ada satu orang pun yang dapat menggantikan kalian di hidup saya.
4. Teman-teman seperjuangan Magister Hukum: Ika Ratnasari, Rengganis, Haekhal Pane, Indra Lanang, Adhari Suryaputra, Hastarini Yuliawati, Mbak Anggi, Mbak Ami, Nadya, Airlangga, Ully, dll
5. Sahabat-sahabatku, Gisca, Akom, Jhe-jhe, Alfonso, Tito, PF, dan Recky, Kalian adalah sahabat-sahabat ku yang terbaik, kalian yang membuat penulis tetap teguh dalam menjalani hidup yang penuh dengan kegilaan ini.

6. Semua orang yang telah membantu penulis dalam penyusunan skripsi ini yang mungkin penulis lupa cantumkan. Penulis berterima kasih sebesar-besarnya kepada kalian.

Akhir kata penulis hanya dapat mengucapkan terima kasih dan semoga Tuhan membalaskan semua kebaikan kalian. Semoga skripsi ini dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Salemba, Januari 2011

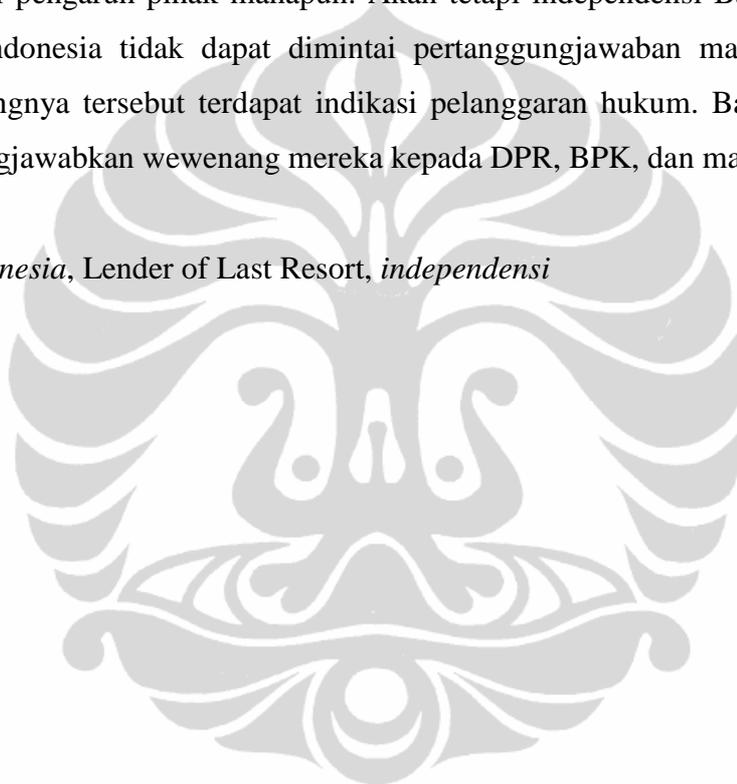
Penulis



ABSTRAK

Bank Indonesia adalah otoritas moneter tertinggi di Indonesia. Bank Indonesia bertanggung jawab untuk memelihara kestabilan kondisi moneter nasional. Untuk mewujudkan hal tersebut bank Indonesia diberikan beberapa wewenang, salah satunya adalah wewenang BI sebagai *Lender of Last Resort*. Bank Indonesia dalam hal ini memiliki wewenang untuk memberikan pinjaman jangka pendek kepada bank yang memiliki kesulitan likuiditas. Bank Indonesia dalam menjalankan wewenangnya tersebut diberikan status independen, lepas dari pengaruh pihak manapun. Akan tetapi independensi Bank Indonesia tidak berarti Bank Indonesia tidak dapat dimintai pertanggungjawaban manakala dalam menjalankan wewenangnya tersebut terdapat indikasi pelanggaran hukum. Bank Indonesia harus mempertanggungjawabkan wewenang mereka kepada DPR, BPK, dan masyarakat.

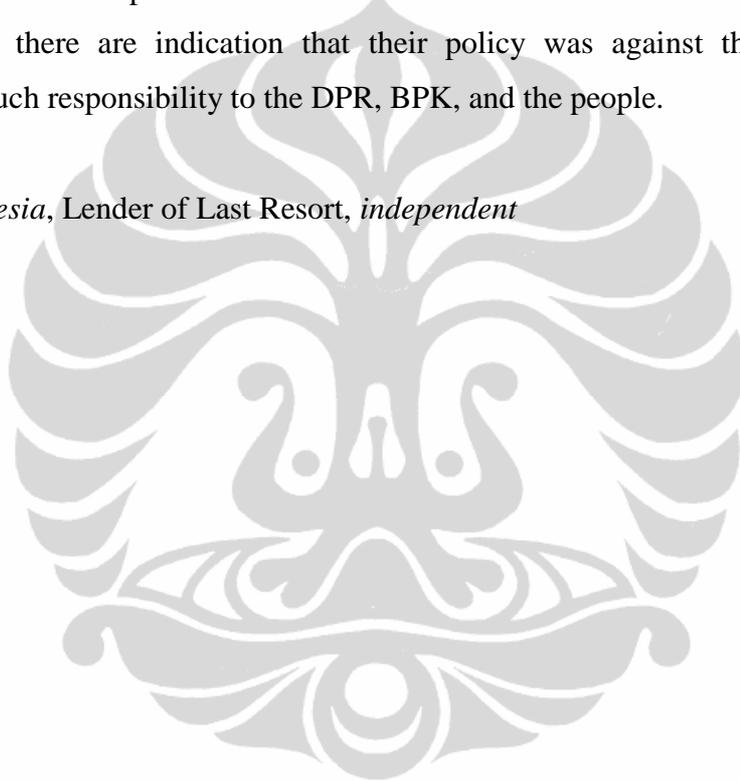
Kata kunci: *Bank Indonesia, Lender of Last Resort, independensi*



ABSTRACT

Bank Indonesia is Indonesia's monetary authority. Bank Indonesia has the responsibilities to maintain the stability of national monetary condition. Bank Indonesia to do such responsibilities had given some powers by the law, one of it is the power as *Lender of Last Resort*. Bank Indonesia, as the *Lender of Last Resort*, have the right to give banks a short term loan to solve their liquidity problem. Bank Indonesia to exercise their power has given a independent status, a status that ensured that BI can not be affected by other party. On the other hand, Bank Indonesia independent status doesn't mean that BI can not be requested for their responsibility if there are indication that their policy was against the law. Bank Indoensia must gave such responsibility to the DPR, BPK, and the people.

Keyword: *Bank Indonesia, Lender of Last Resort, independent*

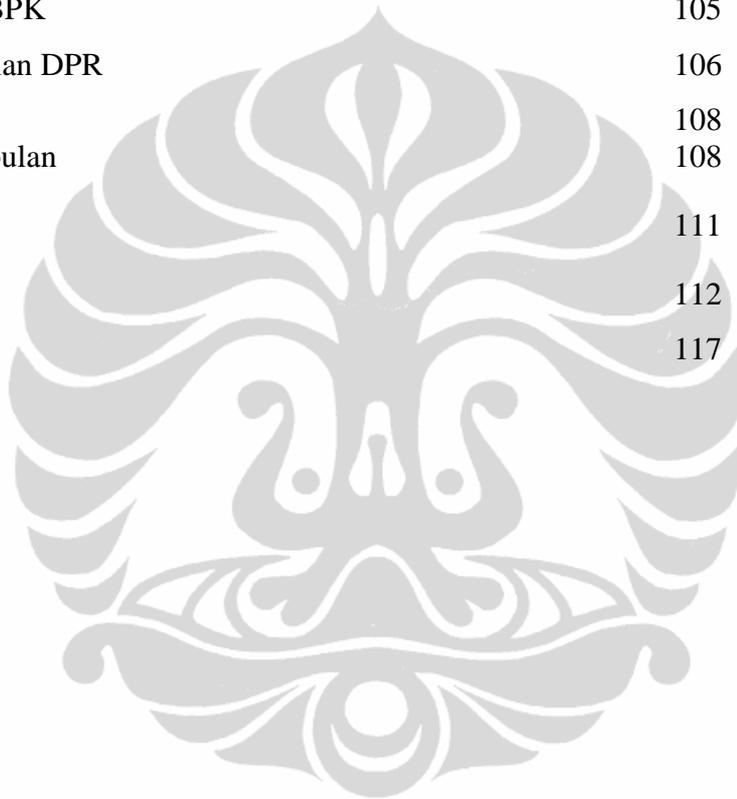


DAFTAR ISI

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	ii	
LEMBAR PENGESAHAN	iii	
LEMBAR HAK BEBAS ROYALTI NONEKSKLUSIF	iv	
KATAPENGANTAR	v	
ABSTRAK	vii	
DAFTAR ISI	ix	
BAB 1	Pendahuluan	1
1.1.	Latar Belakang	1
1.2.	Pokok Permasalahan	10
1.3.	Tujuan Penulisan	10
1.4.	Manfaat Penelitian	10
1.5.	Kerangka Teori	11
1.6.	Kerangka Konsepsional	17
1.7.	Metode Penelitian	19
1.8.	Sistematika Penulisan	20
BAB 2.	Bank Indonesia Dalam Ketatanegaraan Indonesia	21
2.1.	Lembaga Bank Sentral Dalam Hukum Tata Negara Indonesia	25
2.1.1	Bank Indonesia Dalam UU Nomor 23/1999	30
2.1.2	Bank Indonesia Dalam UU Nomor 3/2004	33
	2.1.2.1 Penetapan Sasaran Inflasi	34
	2.1.2.2 Penundaan Pengalihan Tugas Pengawasan	
	Bank	37
	2.1.2.3 Pengaturan Fasilitas Pembiayaan Darurat	
	bagi Perbankan	39
	2.1.2.4 Penyempurnaan Mekanisme Pencalonan	
	Dewan Gubernur	41
	2.1.2.5 Penguatan Akuntabilitas dan Transparansi	42

2.1.2.6	Pembentukan Badan Supervisi	43
2.1.2.7	Persetujuan Anggaran Operasional oleh DPR	45
2.2.	Hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah	45
2.2.1.	Hubungan BI dengan Pemerintah dalam hal Keuangan	48
2.2.2.	Hubungan BI dengan Pemerintah dalam hal Kebijakan	49
2.3.	Hubungan BI dengan Lembaga Lain	49
2.4.	Hubungan BI dengan Lembaga Internasional	50
BAB 3	BANK INDONESIA SEBAGAI	
	<i>LENDER of LAST RESORT</i>	52
3.1.	Tujuan dan Fungsi Bank Indonesia	52
3.1.1.	Tugas Bank Indonesia	54
3.1.2.	Pilar 1: Menetapkan dan Melaksanakan Kebijakan Moneter	55
3.1.3.	Pilar 2: Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran	60
3.1.4.	Pilar 3: Mengatur dan Mengawasi Bank	63
3.2.	<i>BI Sebagai Lender of Last Resort</i>	65
3.2.1	Likuiditas Bank	69
3.2.2	Teori Pengelolaan Likuiditas Bank	72
3.3.	Bantuan Likuiditas	77
3.3.1.	Bantuan Likuiditas Pada Kondisi Darurat/Krisis	79
3.3.2.	Kegagalan Sistemik	83
BAB 4	PERTANGGUNGJAWABAN BI ATAS	
	KEBIJAKAN <i>LENDER of LAST RESORT</i>	85
4.1.	Pertanggungjawaban Bank Indonesia	85
	4.1.1 Tanggung Jawab BI atas Bantuan Likuiditas	86
4.2.	Independensi Bank Sentral	88
4.2.1.	Independensi Bank Sentral Secara Institusi	91
4.2.2.	Independensi Bank Sentral Secara Fungsi	92
4.2.3.	Independensi Bank Sentral Secara Organisasi	93

4.2.4.	Independensi Bank Sentral Secara Keuangan	93
4.2.5.	Independensi Bank Sentral dalam UU Bank Sentral	94
4.3.	Akuntabilitas Bank Indonesia	97
4.3.1	<i>Legal Basic</i>	99
4.4.	<i>Lender of Last Resort</i> dalam Praktek	99
4.4.1	Praktik di Indonesia	100
4.4.2	Praktik di Jepang	103
4.4.3	Praktik di Amerika Serikat	104
4.5.	Peranan BI dalam Kasus Bank Century	105
4.5.1	Analisa BPK	105
4.5.2	Kesimpulan DPR	106
BAB 5 PENUTUP		108
5.1.	Kesimpulan	108
5.2.	Saran	111
Daftar Pustaka		112
Lampiran		117



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Bank merupakan suatu lembaga atau industri yang bergerak dibidang perekonomian yang menjaankan kegiatannya berdasarkan kepada kepercayaan masyarakat dan bank juga merupakan media perantara keuangan.¹ Peraturan perundang-undangan di Indonesia menyatakan bahwa bank adalah lembaga penghimpun dana masyarakat baik dalam bentuk simpanan giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan atau bentuk lain yang dipersamakan dengan itu, di mana idealnya dana tersebut menjadi tulang punggung (*basic*) dari dana yang dikelola oleh bank untuk mencapai keuntungan.² Oleh karena itu kita dapat menyatakan bahwa fungsi utama bank dalam perekonomian adalah untuk memobilisasi dana masyarakat dengan tepat dan cepat serta menyalurkan dana tersebut kepada penggunaan atau investasi yang efektif dan efisien.³

Bank dalam menjalankan kegiatan usahanya haruslah memperhatikan prinsip kehati-hatian⁴ sehingga kepercayaan masyarakat terhadap bank tersebut dapat terjaga, terlebih lagi terhadap orang yang telah memercayakan dananya kepada bank tersebut. Hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi perbankan dapat

¹Krisna Wijaya, *Reformasi Perbankan Nasional Catatan Kolom Demi Kolom*, (Kompas, Jakarta: 2000), hal. 48

Krisna menyatakan usaha perbankan mempunyai 3 ciri khusus yang harus dijalankan, yakni kepercayaan, keterbukaan, dan keberhatian. Kepercayaan dibutuhkan karena usaha perbankan menjalankan fungsi *financial intermediary* yang mempertemukan *surplus unit of fund* dengan *deficit unit of fund*. Karena adanya kepercayaan itulah diperlukan adanya keterbukaan sebagai bentuk pertanggungjawaban. Unsur kepercayaan dan keterbukaan masih harus disertai dengan sikap keberhatian. Bentuk keberhatian biasanya diwujudkan dalam menjalankan kebijakan maupun teknis perbankan.

²Muhammad Djumanha, *Hukum Perbankan di Indonesia*, (Citra Aditya Bakti, Bandung: 2000), hal. 169

³Zulkarnain Sitompul, *Perlindungan Dana Nasabah Bank: Suatu Gagasan tentang Pendirian LPS di Indonesia*, (FH UI, Jakarta: 2002), hal. 1

⁴Krisna Wijaya, *Op. cit.*, hal. 43

Krisna Wijaya menyatakan bahwa sebenarnya penjabaran prinsip kehati-hatian tidak terlalu sulit dan rumit. Sebab kriteria dan tolok ukur secara kuantitatif mengenai prinsip kehati-hatian mudah dibuat dan dilaksanakan. Dia mengambil contoh mengenai prinsip kecukupan modal atau *capital adequacy ratio* (CAR), *legal lending limit* (3L), *loan deposits ratio* (LDR), dan *return on assets* (ROA) sebagai tolok ukur prinsip kehati-hatian. Krisna Wijaya berpendapat bahwa dengan menggunakan tolok ukur kuantitatif di atas, acuan pelaksanaan prinsip kehati-hatian lebih transparan.

berakibat buruk terhadap kondisi perekonomian nasional.⁵ Hal ini dapat terlihat pada krisis ekonomi yang dialami oleh Indonesia pada tahun 1997.⁶ Buruknya sistem perbankan pada masa itu mengakibatkan perekonomian Indonesia ke dalam krisis perekonomian yang cukup dalam dan berkepanjangan. Kredibilitas bank Indonesia di mata lembaga perbankan internasional menjadi buruk sehingga mengakibatkan sulitnya proses pemulihan kondisi ekonomi Indonesia.

Kasus Bank Century menunjukkan peranan nyata Bank Indonesia dalam menjaga kondisi perbankan Indonesia. Keberadaan Kasus Bank Century tidak dapat dipungkiri telah menyita perhatian masyarakat luas. Kasus Bank Century sedikit banyak telah membuka mata publik tentang seluk beluk perbankan di Indonesia. Pada sisi perbankan kasus Bank Century menjadi menarik karena dalam kasus ini menggambarkan bagaimana peran BI sebagai bank sentral memainkan peranannya dalam menyelamatkan stabilitas perbankan di Indonesia. Kasus Bank Century juga memberikan gambaran akibat yang akan terjadi manakala bank menjalankan usahanya tanpa memperhatikan prinsip kehati-hatian, sebagaimana seharusnya.

Bank Century telah mengalami kesulitan keuangan sejak bulan Juli 2008 dikarenakan penarikan dana secara terus menerus oleh tiga nasabah besar bank

⁵Hari Sugeng Raharjo, *Kewenangan Bank Indonesia dalam Penanganan Bank Gagal Pasca Undang-undang Nomor 24 tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan*, (Tesis Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2006), hal 2

⁶Masyhud Ali, *Cermin Retak Perbankan Refleksi, Permasalahan, dan Alternatif Solusi*, (Elex Media Komputindo, Jakarta: 1999), hal. 4

Masyhud Ali menyatakan krisis ekonomi dan moneter pada tahun 1997 menunjukkan betapa rapuhnya struktur perbankan yang dibangun oleh pemerintah selama ini. Hal ini ditunjukkan dengan betapa pengusaha tidak dapat memanfaatkan depresiasi nilai tukar rupiah terhadap US\$ untuk meningkatkan volume ekspor. Hal ini dikarenakan *import content* dalam bahan baku mereka juga tinggi.

Pola hubungan industry hulu dengan hilir tidak sepenuhnya dibangun secara optimal untuk memanfaatkan *comparative advantages* yang dimiliki. Sebaliknya, proteksi melalui pembebanan tariff impor yang tinggi atas bahan-bahan yang dihasilkan oleh industry hulu, telah menyebabkan sejumlah produk industry-industri hilir menjadi tidak kompetitif.

Krisis ekonomi juga terjadi karena program usaha Bapak Angkat-Anak Angkat tidak berjalan sebagaimana telah direncanakan. Ketiadaan Undang- undang Anti Monopoli untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat telah mengakibatkan konsep *sub-contracting*, dan lain-lain.

Program Deregulasi Perbankan, yang telah dijalankan sejak tahun 1988, tidak diimbangi dengan langkah-langkah pengawasan yang sepadan oleh bank sentral. Kebijakan *Prudential Banking Services* baru diterbitkan ketika beberapa masalah telah mengemuka ke permukaan. Permasalahan tersebut antara lain mengenai Batas Maksimum Pemberian Kredit (BPMK), besaran minimum *Capital Adequacy Ratio* (CAR), jumlah Cadangan Penghapusan yang wajib dibentuk, dan lain-lain.

tersebut, yakni Budi Sampoerna, P.T Timah, dan Jamsostek.⁷ Pasar Uang Antar Bank (PUAB) pada saat itu tidak dapat membantu likuiditas Bank Century pada saat itu. Kondisi likuiditas yang buruk membuat Bank Century tidak dapat memenuhi kewajiban Giro Wajib Minimum (GWM) sejak 27 Oktober 2008 dan pada akhirnya mengalami gagal kliring pada tanggal 13 November 2008.⁸ Bank Century, guna mengatasi masalah likuiditas tersebut, mengajukan permohonan Repo Aset kepada Bank Indonesia. Atas permohonan Bank Century tersebut akhirnya Bank Indonesia akhirnya memberikan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP). FPJP tersebut ditujukan untuk menyelamatkan sistem perbankan Indonesia secara keseluruhan mengingat kondisi perkeekonomian dunia yang saat itu sedang mengalami krisis ekonomi. Bank Indonesia melihat penyelamatan bank pada saat krisis perlu dilakukan karena penutupan sebuah bank pada masa krisis akan mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat pada sistem perbankan yang berujung dengan penarikan dana massal oleh para nasabah.

Bank Indonesia sebagai institusi bank sentral mempunyai wewenang untuk mengawasi dan menjaga kestabilan dunia perbankan Indonesia. Bank Indonesia sebagai bank sentral adalah otoritas tertinggi dalam mengambil kebijakan moneter nasional. Bank sentral, dalam pengertian umum adalah sebuah lembaga yang disertai tugas untuk mengontrol sistem keuangan dan perbankan. Guna menjalankan peranannya itu, bank sentral umumnya diberi monopoli untuk mengeluarkan uang dan wewenang prerogatif untuk mengatur jumlah uang beredar.⁹

Secara konsep istilah "sentral" dalam "bank sentral" mengandung pengertian bahwa bank tersebut mengemban tugas sebagai pelayan publik yang bersifat memenuhi kepentingan umum (*Public Purpose*).¹⁰ Hal ini memberikan indikasi bahwa bank sentral tersebut tidak mencari keuntungan, tetapi mempengaruhi pasar

⁷Hedi Sahrasad, *Century Gate, Refleksi Ekonomi-Politik Skandal Bank Century*, (Lingkar Studi Islam dan Kebudayaan (LSIK), Jakarta: 2009), hal. 207

⁸Bank Indonesia (a), *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*, (Bank Indonesia, Jakarta: 2010), hal. 47

⁹Rahardjo, *et al.*, *Bank Indonesia dalam Kilasan Sejarah*, (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, 1995), hal. 17.

¹⁰*Ibid*, hal. 21.

uang dan memberi efek terhadap struktur perbankan pada umumnya.¹¹ Bank sentral dalam hal ini berperan sebagai pengambil kebijakan moneter guna melindungi situasi perekonomian nasional.

Bank sentral pertama kali muncul pada abad ke-17, yakni berdirinya *Swedish Riskbank* (1668) dan *Bank of England* (1694), akan tetapi keberadaan bank sentral mulai secara luas bermunculan pada abad ke-19.¹² Walaupun telah lama dikenal akan tetapi fungsi utama bank sentral telah berevolusi dari masa ke masa. Bank sentral pada fase pertama tidak diberikan wewenang yang cukup banyak. Bank sentral pada saat itu hanya diberikan wewenang sebagai *bank of note issue*.¹³ Pada awal abad 20, bank sentral diberikan wewenang yang lebih luas. Bank sentral sejak saat itu dibentuk agar menjadi sebuah organisasi nirlaba dan non-kompetisi yang dapat menengahi kegiatan perdagangan (*non-profit maxmising, non-competitive orgasnisasi which were able 'to stand above the commercial fray'*).¹⁴

Tonggak berdirinya Bank Indonesia ditandai dengan berdirinya *De Javasche Bank* (DJB), pada tanggal 24 Januari 1828, berdasarkan Surat Keputusan Komisaris Jenderal Hindia Belanda Nomor 25.¹⁵ Pemerintah Kerajaan Belanda pada saat itu merasakan perlunya suatu badan khusus untuk menertibkan dan mengatur sistem

¹¹Hendra Nurtjahjo, *et. al*, *Eksistensi Bank Sentral Dalam Konstitusi Berbagai Negara (Pembahasan Kemandirian Bank Indonesia dalam Perspektif Hukum Tata Negara)*, (Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2002), hal. 27.

¹²Robert Elgie dan Helen Thompson, *The Politics of Central Banks*, (Routledge, New York, 1998), pg. 15

Pada abad ke-19 bank sentral yang dibentuk adalah: Bank of France (1800), Bank of the Netherland (1814), National Bank of Austria dan Bank of Norway (1816), Danish National Bank (1818), Bank of Spain (1829), The Bank of Russia (1860), German Reicshbank (1875), Bank of Japan (1875), dan Bank of Italy (1893).

¹³*Ibid.*, pg. 16

¹⁴*Ibid.*, pg. 16

¹⁵Unit Khusus Museum Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia*, http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Museum/Sejarah+Bank+Indonesia/Sejarah+Pra-BI/prasejarahbi_3.htm, diakses pada tanggal 13 Mei 2010

Keberadaan DJB tidak lepas dari kebutuhan dari para pedagang di daerah jajahan akan adanya sebuah lembaga keuangan yang dapat memenuhi kebutuhan mereka. Para importir pada masa itu sangat kekurangan fasilitas perbankan yang memadai guna mendukung kegiatan ekspor impor mereka. Fasilitas perbankan tersebut diperlukan guna mengimbangi defisit dalam Neraca Perdagangan. Ketika itu terjadi defisit dalam Neraca Perdagangan, para pedagang di tanah jajhan, khususnya di Hindia Belanda, harus meminjam uang ke negeri Belanda.

pembayaran, guna mendukung kegiatan usaha VOC di Hindia Belanda.¹⁶ Pada masa pendudukan Jepang seluruh bank milik Belanda, Inggris, dan Cina dilikuidasi dan diambil alih oleh bank asal Jepang, seperti *Yokohama Specie Bank*, *Mitsui Bank*, dan *Taiwan Bank*.¹⁷ Pemerintah Jepang mendirikan *Nanpo Kaihatsu Ginko* (NKG) sebagai bank sirkulasi.

Pada masa Revolusi Kemerdekaan (1945-1949) pemerintah Indonesia mendirikan Jajasan Poesat Bank Indonesia, yang kemudian dilebur menjadi Bank Negara Indonesia (BNI) sebagai bank sirkulasi. Akan tetapi keputusan Konferensi Meja Bundar (KMB) menetapkan kembali DJB sebagai bank sirkulasi sedangkan BNI menjadi bank pembangunan. Pada saat RIS berakhir, DJB dinasionalisasi oleh pemerintah untuk menjadi bank sirkulasi guna menggerakkan perekonomian Indonesia saat itu. Pada tanggal 1 Juli 1953, pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Pokok Bank Indonesia.

Kebijakan moneter sebelum timbulnya Bank Indonesia dipegang oleh pemerintah.¹⁸ Pada awal berdirinya NKRI, kebijakan moneter dititikberatkan kepada peningkatan cadangan devisa dan menahan laju inflasi. Pada saat itu, pemerintah guna memperkuat sistem perbankan nasional maka pemerintah mendorong pendirian bank-bank baru. DJB sebagai bank sirkulasi memiliki peranan penting dalam menyediakan dana kegiatan perbankan.¹⁹

Sebagai suatu lembaga negara yang independen, Bank Indonesia mempunyai otonomi penuh dalam merumuskan dan melaksanakan setiap tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tersebut. Pihak luar

¹⁶Pembentukan De Javasche Bank (DJB) bukan ditujukan untuk mengatur kebijakan moneter Hindia Belanda pada saat itu karena Hindia Belanda pada saat itu. DJB pada saat itu tidak lebih seperti bank pada umumnya karena DJB dibentuk lebih berdasarkan alasan untuk memperlancar kegiatan usaha VOC di Hindia Belanda. Hal ini ditandai dengan diberinya status *Namlooze Vennootschap* (N.V), atau pada saat ini dapat dipersamakan dengan status Perseroan Terbatas (PT).

¹⁷Unit Khusus Museum Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia*, http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Museum/Sejarah+Bank+Indonesia/Sejarah+Pra-BI/prasejarahbi_5.htm, diakses pada tanggal 13 Mei 2010

¹⁸Unit Khusus Museum Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia*, http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Museum/Sejarah+Bank+Indonesia/Sejarah+Pra-BI/prasejarahbi_7.htm, diakses pada tanggal 13 Mei 2010

¹⁹*Ibid.*

tidak dibenarkan mencampuri pelaksanaan tugas Bank Indonesia, dan Bank Indonesia juga berkewajiban untuk menolak atau mengabaikan intervensi dalam bentuk apapun dari pihak manapun juga. Status dan kedudukan yang khusus tersebut diperlukan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai otoritas moneter secara lebih efektif dan efisien.

Peranan bank sentral bagi perekonomian secara makro sangatlah penting karena bank sentral merupakan urat nadi dari kehidupan perekonomian sebuah negara. Kebijakan yang diambil oleh bank sentral dapat secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kehidupan perekonomian nasional. Peranan bank sentral dalam ekonomi mikro menurut Munir Fuady adalah meminimalisir risiko-risiko dari dunia perbankan yang pada gilirannya dapat melindungi masyarakat sehubungan dengan adanya dana masyarakat yang disimpan dalam bank-bank tersebut.

Sebagai lembaga yang independen, Bank Indonesia mempunyai otonomi penuh dalam pelaksanaan tugasnya.²⁰ Secara struktural Bank Indonesia berada diluar pemerintah sehingga dapat mengeliminir adanya intervensi terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia baik yang berasal dari pemerintah maupun pihak lain.²¹ Akan tetapi independensi Bank Indonesia sebagai bank sentral menjadi sebuah pertanyaan jika melihat posisi bank sentral pada sistem hukum tata negara Indonesia. Pada sistem hukum tata negara kita, Bank Indonesia berada di bawah kekuasaan Eksekutif, walaupun lembaga Legislatif mempunyai wewenang untuk menguji kelayakan calon Gubernur, Wakil Gubernur, dan Deputi Senior Bank Indonesia. Robert Elgie dan Helen Thompson menyatakan bahwa hubungan antara kekuasaan eksekutif dengan bank sentral menjadi isu yang sangat menonjol sejak awal akhir medio 1960-an.²² Mereka menganggap bank sentral sebagai bagian dari *core executive control*, semua organisasi dan struktur yang fungsi utamanya mengumpulkan dan mengintegrasikan

²⁰Alan S Blinder menyatakan bahwasanya kekuatan bank sentral pada saat ini sangat kuat. Hal ini dikarenakan kebijakan moneter menjadi alat yang sangat penting dalam menjaga stabilitas ekonomi makro, dan di kebanyakan negara kebijakan moneter merupakan wewenang dari bank sentral.

²¹Sudarwanto, Barno. "Mengupayakan Bank Indonesia Yang Independen," <<http://www.indonesia.com.htm>>, diakses pada tanggal 15 Desember 2009.

²²Robert Elgie dan Helen Thompson, *Op. cit.*, pg. 14

semua kebijakan kekuasaan eksekutif, atau melaksanakan fungsi sebagai arbiter di dalam lingkungan organisasi kekuasaan eksekutif²³

Bank Indonesia mempunyai satu tujuan tunggal, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.²⁴ Kestabilan nilai rupiah ini mengandung dua aspek, yaitu kestabilan nilai mata uang terhadap barang dan jasa, serta kestabilan terhadap mata uang negara lain.²⁵ Aspek pertama tercermin pada perkembangan laju inflasi, sementara aspek kedua tercermin pada perkembangan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Perumusan tujuan tunggal ini dimaksudkan untuk memperjelas sasaran yang harus dicapai Bank Indonesia serta batas-batas tanggung jawabnya. Dengan demikian, tercapai atau tidaknya tujuan Bank Indonesia ini kelak akan dapat diukur dengan mudah.

Untuk mencapai tujuan tersebut Bank Indonesia didukung oleh tiga pilar yang merupakan tiga bidang tugasnya. Ketiga bidang tugas ini adalah:²⁶

1. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
2. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan
3. mengatur dan mengawasi perbankan di Indonesia.

Ketiganya perlu diintegrasikan agar tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dapat dicapai secara efektif dan efisien.

²³*Ibid.*, pg. 1

Robert Elgie dan Helen Thompson menyatakan bahwasanya *core executive* merupakan jantung dari 'mesin pemerintahan', yang dibangun berdasarkan struktur yang kompleks yang merupakan gabungan dari institusi (*institutions*), jaringan (*network*), dan praktik (*practices*). Jaringan tersebut kemudian akan menggabungkan seluruh kebijakan penting pemerintah dan mengatur seluruh actor dalam lembaga eksekutif, seperti menteri, kepala daerah, maupun pejabat negara lainnya.

²⁴Indonesia (a), *UU Nomor 3 tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia*, Lembaran Negara Nomor 7 tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4357 tahun 2004, Pasal 7 ayat (1). Kestabilan nilai mata uang menjadi prasyarat bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

²⁵Bank Indonesia, *Tujuan dan Tugas Bank Indonesia*, <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/>

²⁶Indonesia (b), *UU Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia*, Lembaran Negara Nomor 66 tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3843 tahun 1999, Pasal 8.

Dalam rangka menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter Bank Indonesia berwenang untuk:

- a. menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi;
- b. melakukan pengendalian moneter dengan menggunakan cara-cara yang termasuk tapi tidak terbatas:
 - i. operasi pasar terbuka di pasar uang baik rupiah maupun valuta asing;
 - ii. penetapan tingkat diskonto;
 - iii. penetapan cadangan wajib minimum;
 - iv. pengaturan kredit dan pembiayaan.

Dalam rangka mengatur dan mengawasi perbankan²⁷, Bank Indonesia menetapkan peraturan:²⁸

1. memberikan dan mencabut izin usaha bank;
2. memberikan izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor bank;
3. memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank; dan
4. memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan usaha tertentu.

Dalam pelaksanaan tugas ini, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan dengan menjunjung tinggi prinsip kehati-hatian. Pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap bank umum dilaksanakan secara

²⁷Pasal 1 angka 1 UU Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan mendefinisikan perbankan sebagai segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. UU Perbankan tersebut mendefinisikan bank sebagai badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat banyak.

Lloyd B Thomas mendefinisikan bank sebagai sebuah institusi yang menerima berbagai jenis simpanan dana masyarakat untuk kemudian menggunakan dana tersebut untuk memberikan pinjaman. Bank juga dianggap sebagai kunci sebagai lembaga perantara keuangan (*financial intermediaries*), yakni sebagai jembatan antara deposan dengan orang yang memiliki asset fisik, seperti rumah, peralatan, atau pabrik. Lembaga perantara keuangan ini menawarkan efisiensi secara ekonomis dengan cara menyediakan dana berlebih (*surplus*) dari masyarakat dan menyediakan dana tersebut kepada orang-orang yang ingin berinvestasi dalam bentuk asset fisik.

²⁸Indonesia (b), *Op. cit.*, Pasal 26

langsung ataupun tidak langsung.²⁹ Pengawasan langsung adalah dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan. Pengawasan tidak langsung terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis, dan evaluasi laporan bank. Berkaitan dengan kewenangan di bidang perizinan, selain memberikan dan mencabut izin usaha bank, Bank Indonesia juga dapat memberikan izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, serta memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.

Bank sebagai sebuah industri mempunyai posisi khusus dalam dunia perekonomian karena pengaruhnya terhadap iklim perekonomian secara umum. Oleh karena itu keberlangsungan usaha perbankan harus diawasi secara seksama guna menjaga kesehatan perekonomian secara umum dan kesehatan dunia perbankan secara khusus. Hal ini diambil guna mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan.

Sebagai otoritas tertinggi dalam dunia perbankan di Indonesia mempunyai kewenangan dalam mengambil keputusan terhadap sebuah bank umum guna mempertahankan situasi perekonomian nasional. Bank Indonesia mempunyai wewenang untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu terhadap bank yang sedang mengalami kesulitan dalam menjalankan usahanya. Salah satu tindakan yang dapat diambil oleh Bank Indonesia dalam rangka menyelamatkan bank umum adalah mengeluarkan pinjaman bagi bank tersebut agar rasio kecukupan modal bank atau likuiditas bank tersebut dapat terpenuhi sehingga bank tersebut dapat kembali beroperasi. Bank Indonesia dalam hal ini menjalankan fungsinya sebagai *The Lender of the Last Resort*.

Akan tetapi tidak jarang para penerima bantuan tersebut menyalahgunakan bantuan yang mereka terima tersebut. Para pemilik bank yang menerima bantuan tersebut tidak jarang menyalahgunakan bantuan yang mereka terima guna kepentingan mereka sendiri. Salah satu contoh kasus nyata adalah kasus penyalahgunaan bantuan BLBI. BLBI yang seharusnya bertujuan untuk

²⁹*Ibid*, Pasal 27

menyelamatkan bank agar tidak menjadi bank gagal pada akhirnya dialihkan menjadi harta milik pribadi para pemilik bank.

1.2 Pokok Permasalahan

1. Bagaimana Bank Indonesia menjalankan fungsinya sebagai *The Lender of Last Resort*?
2. Bagaimana bentuk pertanggungjawaban Bank Indonesia atas tindakan yang diambilnya dalam kapasitasnya sebagai *The Lender of Last Resort*?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Memberi gambaran mengenai mekanisme kerja ataupun proses pemberian pinjaman kepada bank oleh Bank Indonesia dalam menjalankan fungsinya sebagai *The Lender of Last Resort*.
2. Memahami bentuk pertanggungjawaban Bank Indonesia atas kebijakan yang diambil oleh dirinya dalam menjalankan fungsi sebagai *The Lender of Last Resort*.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan hukum masyarakat umum. Masyarakat diharapkan dapat mengerti dan mengkritisi kebijakan Bank Indonesia, khususnya kebijakan yang diambil dalam rangka fungsi *The Lender of Last Resort*. Penelitian ini juga diharapkan dapat membuka wawasan baru bagi masyarakat tentang bagaimana cara kerja Bank Indonesia dalam menjaga kondisi moneter nasional untuk mendukung pembangunan nasional.

Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu para penegak hukum maupun para pelaku usaha dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Penelitian ini diharapkan mampu membantu para penegak hukum dapat menerapkan hukum yang

tepat dalam melihat sebuah kebijakan yang diambil oleh bank Indonesia. Penelitian juga diharapkan mampu untuk memberi gambaran yang jelas bagi pelaku usaha, terutama di bidang perbankan, batas-batasan atas tata laksana kelola yang baik dan dapat menghindarkan para pelaku usaha dari *moral hazard* yang merugikan masyarakat luas.

Penelitian ini juga diharap dapat membantu dalam mengembangkan ilmu pengetahuan. Penelitian ini bertujuan untuk membuka cakrawala baru bagi akademisi mengenai isu *The Lender of Last Resort* di dalam ruang lingkup bank sentral. Penelitian ini memang tidak bertujuan untuk menyamakan persepsi akademisi atas seluruh aspek isu tersebut aka tetapi paling tidak dapat menyamakan persepsi atas beberapa aspek atas isu tersebut.

1.5 Kerangka Teori

Bank Sentral adalah suatu lembaga otoritas yang memiliki fungsi pokok dalam menjaga kestabilan moneter, keamanan sistem pembayaran nasional, dan pengaturan serta pengawasan bank. Selain itu, sebagai bagian dari pemerintah, Bank Sentral juga berperan dalam mengatur, menjaga, dan memelihara kestabilan nilai tukar mata uang, dan mendorong kelancaran produksi dan pembangunan. Bank Sentral dalam hal ini membantu pemerintah dalam melaksanakan kebijakan moneter pemerintah. Oleh karena itu Bank Sentral melaksanakan tugasnya tersebut berdasarkan garis-garis pokok kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah, dengan demikian Gubernur dan Dewan Direksi Bank Sentral, dalam hal ini Bank Indonesia, bertanggung jawab kepada pemerintah.³⁰

Keberadaan Bank Sentral sangatlah penting bagi masyarakat pada umumnya dan pembangunan ekonomi pada umumnya.³¹ Keberadaan Bank Sentral pada sebuah negara menandakan kedaulatan sebuah negara di bidang ekonomi dan moneter.³²

³⁰Bank Indonesia (b), *Studi Keuangan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Bank Indonesia, Jakarta: 2002), hal. 6

³¹Bank Indonesia (c), *Bank Indonesia Bank Sentral Indonesia Sebuah Pengantar*, (Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, Jakarta: 2004), hal. 1

Peranan yang paling mendasar, yang dapat kita rasakan secara langsung, dari keberadaan Bank Sentral adalah peranannya dalam mencetak dan mengedarkan uang. Uang sebagai alat tukar sangat penting dalam berbagai kegiatan perekonomian masyarakat sehari-hari.

Independensi adalah salah satu ciri penting lain dari Bank Sentral. UU Bank Indonesia menyatakan bahwasanya Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam menjalankan tugasnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini.³³ Campur tangan adalah semua bentuk intimidasi, ancaman, pemaksaan, dan bujuk rayu dari pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas Bank Indonesia.³⁴ Pihak lain adalah semua pihak di luar Bank Indonesia, termasuk pemerintah dan/atau lembaga lainnya. Ketentuan ini dimaksudkan agar Bank Indonesia dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara efektif.³⁵

Meyer mendefinisikan independensi bank sentral sebagai kebebasan dari pengaruh, instruksi/pengarahan, atau kontrol baik dari badan eksekutif maupun dari badan legislatif.³⁶ Fraser mendefinisikan independensi Bank Sentral sebagai kebebasan Bank Sentral untuk dapat menjalankan kebijakan moneter yang bebas dari pertimbangan-pertimbangan politik.³⁷ Fraser kemudian menyebutkan hal ini tidak termasuk konsultasi/koordinasi dengan pemerintah dalam rangka menyelaraskan kebijakan yang menjadi wewenang masing-masing.

³²Didik J Rachbini, *et al*, *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*, (PT Mardi Mulyo, Jakarta: 2000), hal. 2

³³Indonesia (a), *UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia*, Lembaran Negara Nomor 7 tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara 4357, Pasal 4 ayat (2)

³⁴*Ibid.*, Penjelasan Pasal 4 ayat (2)

³⁵*Ibid.*, Penjelasan pasal 4 ayat (2)

³⁶Bank Indonesia (b), *et al*, *Op. cit*, hal. 41

³⁷*Ibid.*, hal. 41

Independensi Bank Sentral dapat dibagi ke dalam 5 aspek, yakni:³⁸

- 1) *Institutional Independence* yakni kedudukan lembaga bank sentral yang berada di luar lembaga pemerintah dan bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain.
- 2) *Goal Independence* yakni kebebasan Bank Sentral dalam menetapkan tujuan akhir kebijakan moneter sebagai penjabaran dari tujuan yang ditetapkan dalam undang-undang.
- 3) *Instrument Independence* yakni kebebasan Bank Sentral dalam menggunakan instrument moneter dan menetapkan sendiri target-target operasional kebijakan moneter untuk mencapai sasaran akhir yang ditetapkan.
- 4) *Personal Independence* kemampuan dan kewenangan Dewan Gubernur sebagai badan pembuat kebijakan untuk menolak campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain dalam melaksanakan tugas-tugas yang ditetapkan undang-undang.
- 5) *Financial Independence* adalah kewenangan yang diberikan undang-undang kepada Bank Sentral untuk menetapkan dan mengelola anggaran dan asset kekayaannya tanpa perlu persetujuan oleh parlemen.

Bank Indonesia sebagai salah satu badan pemerintah mempunyai wewenang untuk membuat keputusan atau kebijakan sebagaimana diamanatkan oleh undang kepada dirinya sebagai salah satu bentuk pelaksanaan Administrasi Negara. Perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan keputusan (*beslissingen*) dalam Administrasi Negara yang nyata dibagi ke dalam 4 jenis, yakni: penetapan (*beschiking*), rencana (*plan*). Norma jabaran (*concrete normgeving*), dan legislasi semu (*pseudowetgeving*).³⁹ Hubungan administrasi negara menimbulkan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga masyarakat tentang perihal yang tidak diatur

³⁸*Ibid.*, hal. 42

³⁹Safri Nugraha, *et al*, *Hukum Administrasi Negara*, (Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2005), hal. 76

dalam Hukum Perdata. Isi hubungan administrasi negara tersebut dapat berupa kewajiban (*obligatio, verplichtting*) untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, hak untuk menagih atau meminta, izin atau persetujuan atas sesuatu yang pada umumnya dilarang, atau pemberian status kepada seseorang atau sesuatu.⁴⁰

Salah satu tindakan Administrasi Negara yang paling sering dilakukan adalah Ketetapan (*beschikking*). Ketetapan pada umumnya berisi pelaksanaan hubungan Hukum Administrasi Negara berupa kewajiban berbuat, tidak berbuat, atau mengizinkan sesuatu hal, subsidi (bantuan), izin, atau pemberian status.⁴¹ Prins menyatakan bahwa ketetapan adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenangnya yang luar biasa.⁴² Prins menyatakan bahwa Ketetapan mempunyai 5 unsur, yaitu:

1. Adanya tindakan hukum

Ketetapan sebagai sebuah tindakan hukum melahirkan hak dan/atau kewajiban kepada masyarakat yang disebut dengan ketetapan positif. Contoh tindakan pemerintah dalam hal ini adalah pemberian sertifikat tanah, sertifikat tanah tersebut memberikan hak kepada seseorang untuk menggunakan tanah sebagaimana dimaksud dalam sertifikat dengan leluasa akan tetapi memberikan kewajiban pembayaran pajak atas tanah tersebut.⁴³

2. Bersifat sepihak

Ketetapan tersebut diambil semata-mata diambil berdasarkan pertimbangan pemerintah (eksekutif) tanpa adanya pertimbangan dari

⁴⁰*Ibid.*, hal 76

⁴¹A. D Belinfante Boerhanoedin Soetan Batoeh, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara, cet I*, (Binacipta, Jakarta: 1993), hal. 59, sebagaimana dikutip oleh Safri Nugraha, *et al*, dalam buku Hukum Administrasi Negara, dalam hal. 76

⁴²WF Prins dan R Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Pradjna paramita, Jakarta: 1978), hal. 42, sebagaimana dikutip oleh Safri Nugraha, *et al*, dalam buku Hukum Administrasi Negara

⁴³Safri Nugraha, *et al*, *Op. cit.*, hal. 77

pihak lain, legislatif atau yudikatif. Akan tetapi Ketetapan harus bersifat hukum public (*publiekrechtelijk*) artinya tindakan itu bersifat memaksa, tidak hanya mengatur.⁴⁴

3. Dalam bidang pemerintahan

Ketetapan berfungsi untuk menyatakan peraturan perundang-undangan ke dalam tindakan/peristiwa yang konkret (nyata). Hal ini dilakukan dalam kerangka eksekutif melaksanakan fungsinya sebagai lembaga negara.⁴⁵

4. Dilakukan oleh badan pemerintah

Pembuatan Ketetapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan adalah fungsi pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah, atau dengan kata lain membuat ketetapan adalah perbuatan pemerintah yang khusus dilakukan oleh badan/organ pemerintah.⁴⁶

5. Berdasarkan wewenangnya yang luar biasa

Badan/organ pemerintah tersebut dapat membuat ketetapan karena adanya kuasa khusus yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah/administrasi negara, tidak diberikan kepada pihak lain, seperti pihak swasta (*privat*).⁴⁷

Bank Sentral menjalankan peranan sangat penting dalam menentukan kebijakan moneter sebuah negara. Salah satu fungsi penting Bank Sentral dalam menjalankan kebijakan tersebut adalah Bank Sentral berfungsi sebagai *the lender of last resort*. Business.com mendefinisikan *lender of last resort* sebagai:

⁴⁴ *Ibid.*, hal 77

⁴⁵ *Ibid.*, hal 78

⁴⁶ *Ibid.*, hal 78

⁴⁷ *Ibid.*, hal 78

*“Central bank of a country that has the authority and financial resources to act as the ultimate source of credit. In emergencies (such as a run on banks), it extends loans to solvent but illiquid depository institutions whose failure to obtain credit would have a destabilizing effect on the national or regional economy. Central banks have their government’s backing to make such loans for retaining the public’s confidence in the country’s financial system. When central banks themselves get into difficulties, the IMF may act as a lender of last resort”.*⁴⁸

Bank Sentral dalam menjalankan fungsi tersebut mempunyai hak untuk memberikan pinjaman dana kepada bank yang memiliki kesulitan keuangan.⁴⁹ Pinjaman ini diberikan dengan adanya jaminan yang berkualitas tinggi dan dapat dicairkan dari bank yang bersangkutan. Akan tetapi dalam kondisi tertentu, Bank Sentral dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah.⁵⁰ Kondisi khusus yang dimaksudkan di atas adalah suatu kondisi di mana sebuah bank mengalami kesulitan dan memiliki kemungkinan mempunyai dampak sistemik dan berpotensi menimbulkan krisis yang dapat membahayakan sistem keuangan. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah kepanikan di dalam masyarakat sehingga stabilitas moneter nasional dapat terjaga.

Kebijakan Bank Sentral sebagai *Lender of Last Resort* sesuai dengan teori utilitarian yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham. Jeremy Bentham dalam teori utilitarian berpendapat bahwa tindakan dan lembaga harus dinilai dengan kontribusi mereka terhadap utilitas, yang diukur dengan menghitung kontribusi relatif terhadap kebahagiaan atau kesenangan.⁵¹ Oleh karena itu Tujuan pemerintah dengan demikian

⁴⁸*Lender of Last Resort*, <http://www.businessdictionary.com/definition/lender-of-last-resort.html>, diakses pada tanggal 13 April 2010

⁴⁹*Lender of Last Resort*, <http://www.investopedia.com/terms/l/lenderoflastresort.asp>, diakses pada tanggal 13 April 2010

⁵⁰Indonesia (a), *Op. cit.*, Penjelasan Umum

⁵¹David Miller, *Bentham’s Theory of Utilitarianism*, <http://www.politicsprofessor.com/politicaltheories/benthams-theory-of-utilitarianism.php>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2010

Bentham melihat manusia pada dasarnya individualistis dan malas oleh karena itu Bentham memperkenalkan ide untuk alam "pemerintahan" dari umat manusia di bawah dua tuan berdaulat: kesenangan dan rasa sakit dan menegaskan bahwa semua motivasi manusia dapat dikurangi dengan prinsip tunggal keinginan untuk memaksimalkan seseorang utilitas. Bentham mengatakan "semua aktivitas manusia mata air dari keinginan untuk memaksimalkan kenikmatan." Karena setiap jenis pekerjaan, misalnya, bisa memberikan rasa sakit, semua pekerjaan dilakukan dengan perhitungan kembali potensi baik kesenangan dan rasa sakit. Oleh karena itu, kunci untuk kesejahteraan manusia dan kebahagiaan adalah perhitungan kesenangan individu.

harus kebahagiaan terbesar dari jumlah terbesar, dalam hal ini kebahagiaan nasabah dari bank yang mengalami kesulitan keuangan.⁵²

Akan tetapi independensi Bank Sentral bukanlah suatu hal yang mutlak sehingga tidak dapat diganggu gugat. Kebebasan Bank Sentral haruslah disertai dengan akuntabilitas dan transparansi. Jika dikaitkan dengan fungsi *the lender of last resort* maka Bank Sentral harus mengungkapkan kepada publik sebab pemberian pinjaman maupun bantuan pendanaan yang diberikan. Berdasarkan laporan yang diberikan tersebut maka publik dapat menilai akuntabilitas dan transparansi Bank Sentral.

1.6 Kerangka Konseptual

- i. Bank Indonesia (BI) adalah Bank Sentral Republik Indonesia⁵³
- ii. Dewan Gubernur adalah pimpinan Bank Indonesia yang terdiri dari Gubernur Bank Indonesia, Deputi Gubernur Senior, dan Deputi Gubernur.⁵⁴
- iii. Kebijakan Moneter adalah kebijakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang dilakukan antara lain melalui pengendalian jumlah uang yang beredar dan/atau suku bunga.⁵⁵
- iv. Bank adalah Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang Perbankan yang berlaku.⁵⁶
- v. Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) adalah lembaga penjamin simpanan sebagaimana dimaksud dalam UU Lembaga Penjamin Simpanan.⁵⁷

⁵²*Ibid.*

⁵³Indonesia (a), *Op. cit.*, Pasal 4 ayat (1)

⁵⁴*Ibid.*, Pasal 1 angka 2-4

⁵⁵*Ibid.*, Pasal 1 angka 10

⁵⁶*Ibid.*, Pasal 1 angka 5

- vi. Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) adalah lembaga yang dibentuk untuk mencapai tujuan Jaringan Pengaman Sistem Keuangan.⁵⁸
- vii. Bank Gagal adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh Bank Indonesia sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.⁵⁹
- viii. Sistem Keuangan menurut *International Monetary Fund* (IMF) sebagaimana disadur oleh *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) adalah:⁶⁰

“A system consist of institutional units and markets that interact, typically in a complex manner, for the purpose of mobilizing funds for investment, and providing facilities, including payment systems, for the financing of commercial activity.”
- ix. Giro Wajib Minimum (GWM) adalah simpanan minimum yang harus dipelihara oleh bank umum dalam bentuk saldo rekening giro pada Bank Indonesia yang besarnya ditetapkan oleh Bank Indonesia sebesar presentase tertentu dari DPK.⁶¹
- x. Sertifikat Bank Indonesia (SBI) adalah surat berharga dalam mata uang Rupiah yang diterbitkan oleh Bank Indonesia sebagai pengakuan utang berjangka waktu pendek.⁶²

⁵⁷Indonesia (b), *Peraturan Pengganti Undang-undang nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan*, Lembaran Negara Nomor 149 Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4907 Tahun 2008, Pasal 1 angka 8

⁵⁸*Ibid.*, Pasal 5

⁵⁹*Ibid.*, Pasal 1 angka 9

⁶⁰*Financial System*, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6189>, diakses pada tanggal 13 April 2010

⁶¹Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/19/PBI/2008 tentang Giro Wajib Minimum pada Bank Umum Pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing*, Pasal 1 angka 3

⁶²*Ibid.*, Pasal 1 ayat 6

1.7 Metode Penelitian

A. Tipe Penelitian

Penelitian akan dilakukan dengan metode penelitian yuridis normatif. Hal ini berarti bahwa penelitian ini mengacu terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan serta norma-norma yang berlaku dan mengikat masyarakat atau juga menyangkut kebiasaan yang berlaku di masyarakat.⁶³

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan ini dilakukan dengan melakukan pengelolaan data-datanya berasal pada bahan-bahan kepustakaan. Penelitian kepustakaan ini untuk mengumpulkan dan mengelola data-data sekunder⁶⁴ yang berasal dari bahan-bahan hukum. Proses pengumpulan data-data bersifat kualitatif. Data-data sekunder ini diperoleh melalui pengelolaan dari bahan-bahan hukum, sebagai berikut :

1. Bahan-bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yang berhubungan dengan penulisan ini. Contoh bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan menteri keuangan.
2. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer, dalam hal ini berupa buku-buku, artikel, tesis, karya tulis ilmiah, dokumen-dokumen dari internet yang berkaitan dengan penelitian ini.
3. Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Penulis juga melakukan wawancara. Wawancara ini akan dilakukan kepada narasumber dan informan yang terkait. Hal ini tentunya untuk mendukung keabsahan dan sifat ilmiah dari penelitian ini.

⁶³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, cet. 11, (Yogyakarta : Liberty, 2001), hal. 29.

⁶⁴ Istilah ini menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji adalah data penelitian yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 6, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 12.

1.8 Sistematika Penulisan

Tesis ini akan dibagi ke dalam 5 bab. Bab 1 merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, kerangka teori, dan metode penelitian yang dipakai dalam penulisan ini.

Bab 2 merupakan tinjauan umum mengenai lembaga Bank Sentral. Tinjauan tersebut akan menguraikan posisi Bank Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dasar hukum pendirian Bank Indonesia serta wewenang BI berdasarkan undang-undang tersebut.

Bab 3 akan menjelaskan mengenai fungsi BI secara umum dan fungsi BI sebagai *Lender of Last Resort*. Bab ini akan melihat dasar alasan dari sebuah bank sentral memainkan peranannya sebagai *Lender of Last Resort*. Tesis ini juga akan menguraikan bagaimana proses bank sentral menjalankan fungsinya tersebut. Selanjutnya, bab ini akan menguraikan kewajiban-kewajiban bank umum sebagai implikasi dari penerapan fungsi tersebut oleh bank sentral.

Bab 4 akan menjelaskan bagaimana sistem pengawasan terhadap Bank Indonesia, terutama terhadap kebijakan mengenai *Lender of Last Resort*. Tesis ini juga menjelaskan bagaimana bentuk pertanggungjawaban pejabat Bank Indonesia atas kebijakan *Lender of Last Resort* manakala ada sengketa di masa yang akan datang.

Bab 5 merupakan bagian penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban atas pokok permasalahan yang telah diajukan dalam Bab I. Saran merupakan solusi dari penulis terhadap permasalahan tersebut sehingga di masa yang akan datang permasalahan yang sama tidak terulang kembali.

BAB 2

BANK INDONESIA DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

Bank sentral mempunyai peranan penting bagi keberadaan sebuah negara, terutama bagi pembangunan ekonomi masyarakat. Peranan bank sentral yang paling nyata yang dapat dirasakan dalam kehidupan bermasyarakat sehari-hari adalah peranan bank sentral dalam mencetak dan mengedarkan uang.⁶⁵ Bank sentral merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai wewenang untuk mencetak dan mengedarkan uang sebagai alat pembayaran yang sah dalam sebuah negara.

Bank sentral, sebagai sebuah produk bank, tidak dibangun dan tumbuh secara alamiah.⁶⁶ Bank sentral pada mulanya berkembang dari suatu bank yang mempunyai tugas sebagaimana dilakukan oleh bank-bank pada umumnya, atau yang lebih dikenal dengan bank komersial. Sejarah mencatat, bank sentral pertama yang didirikan di Swedia, Sveriges Riskbank, pada tahun 1656, didirikan sebagai bank milik swasta, dan diakui dan dijamin oleh Piagam Jan Palmstruch.⁶⁷ Pada tahun 1668, Sveriges Riskbank diakui sebagai bank negara dan ditempatkan di bawah kekuasaan dan pengawasan parlemen.

Bank sentral yang didirikan serupa dengan bank komersial lainnya secara bertahap diberi tugas dan tanggung jawab yang lebih besar berbeda dengan bank komersial. Perbedaan tersebut terletak dalam pengaturan dan kebijakan menerbitkan dan mencetak uang dan bertindak sebagai agen dan bankir pemerintah.⁶⁸ Pada

⁶⁵Perry Warjiyo, ed, *Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral Republik Indonesia Sebuah Pengantar*, (Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, Jakarta: 2004), hal. 1

Perry Warjiyo menyatakan bahwa seluruh kegiatan ekonomi dan keuangan kita lakukan dengan uang. Fungsi uang tidak hanya dipergunakan sebagai alat pembayaran tetapi juga sebagai alat penyimpan kekayaan, dan untuk sebagian masyarakat uang juga berfungsi sebagai alat berspekulasi. Pengertian uang sendiri dari masa ke masa semakin berkembang. Pengertian pada saat ini tidak terbatas pada uang kartal, yakni uang kertas dan uang logam, tetapi telah berkembang menjadi berbagai bentuk dan variasinya. Bentuk uang pada masa ini dapat ditemukan dalam bentuk uang giral, kartu debit, kartu kredit, dan sebagainya. Hal ini merupakan hasil dari perkembangan sektor keuangan yang sangat pesat.

⁶⁶Maqdir Ismail, *Independensi, Akuntabilitas, dan Transparansi Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral*, (Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Depok: 2005), hal. 57

⁶⁷C.A.E Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, (The MIT Press,:1995), hal.205

perkembangan selanjutnya bank sentral diberikan wewenang dan tanggung jawab yang terkait dengan pengaturan dan kebijakan, dan dilepaskan dari berbagai tanggung jawab yang pada umumnya wajib dilakukan oleh bank komersial.⁶⁹

Pada awalnya bank sentral tidak dikenal sebagai bank sentral, istilah bank sentral kemudian muncul pada abad 20.⁷⁰ Terminologi ‘sentral’ mempunyai makna bahwasanya bank tersebut mempunyai misi khusus yang bersifat memenuhi kepentingan umum (*public purposes*).⁷¹ Konsep mengenai bank sentral, yang masih tergolong baru pada saat itu, mengakibatkan perbedaan pendapat di antara ahli mengenai definisi dari bank sentral itu sendiri. Perbedaan terbesar terdapat pada ciri khusus yang harus dimiliki oleh bank sentral, sehingga dapat dinyatakan sebagai sebuah bank sentral. Beberapa pendapat tersebut:⁷²

1. R. G. Hawtrey (*The Art of Central Banking*, 1932) bank sentral adalah suatu bank yang berperan sebagai sumber pinjaman terakhir bagi bank-bank (*lender of the last resort*). Dan untuk mendukung peranan tersebut, bank sentral juga harus mempunyai hak untuk menerbitkan

⁶⁸Perry Warjiyo, *Op. cit.*, hal. 20

Seiring dengan perkembangan ekonomi maka pengendalian jumlah uang yang beredar merupakan faktor yang sangat penting dalam seluruh kegiatan ekonomi sebuah negara. Hal ini terkait dengan diperlukannya uang untuk membiayai seluruh kegiatan ekonomi, seperti investasi dan perdagangan, untuk meningkatkan produksi dan pendapatan, membuka lapangan kerja, dan pada gilirannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Apabila jumlah uang yang beredar di masyarakat berlebihan dan tidak dikendalikan dengan benar maka akan terjadi inflasi yang akan menghambat pendapatan riil masyarakat dan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Sebaliknya, jika jumlah uang yang beredar terlalu sedikit maka akan mempengaruhi kegiatan ekonomi masyarakat.

⁶⁹*Ibid.*, hal. 20

⁷⁰Forest Capie, *The Evolution of General Banking*, (Policy Working Paper 1534, The World Bank: 1995), hal. 3

Berdasarkan sejarahnya, bank sentral bukanlah suatu lembaga yang sejak awal didirikan dengan tujuan untuk menjalankan fungsinya sebagai bank sentral. Sampai dengan awal abad ke-20 tidak ada konsepsi yang jelas mengenai *central banking*. Konsepsi tersebut baru terlihat kemudian setelah mengalami proses panjang dan hal tersebut bukan merupakan suatu proses yang sengaja diarahkan pada terbentuknya konsep *central banking*, sehingga tidak terdapat teknik yang sistematis dan konsisten ke arah terbentuknya bank sentral.

⁷¹H. Parker Willis, “Central Banking”, *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 3-4, edited by Edwin, R. A. Seligman, (New York: The Macmillan Company, 1968), hal. 27

⁷²*Ibid.*

uang kertas bank sebagai sumber dari perolehan dana bank sentral itu dalam pemberian jaminan.

2. Vera Smith (*Rational of Central Banking, 1936*) menyatakan bahwa suatu bank dikatakan sebagai bank sentral apabila bank tersebut berperan sebagai pencetak dan pengedar uang kertas dengan hak monopoli dari pemerintah (*the bank of issue*).
3. Sedangkan A. W. Shau dalam bukunya yang berjudul "*Theory and Principle of Central Banking (1970)*" menyebutkan bahwa suatu bank dikatakan sebagai bank sentral apabila telah memenuhi fungsi sejatinya, yaitu sebagai pengontrol perkembangan kredit. Dengan hak mencetak uang kertas bank, maka bisa memperoleh kedudukan istimewa terhadap sumber perkreditan dan karenanya mampu mengontrol perkreditan.
4. L. C. Jauncey (*Australia's Government Bank, 1933*) menekankan pada sudut operasional, dengan menyatakan bahwa operasi utama yang dijalankan oleh bank sentral sebenarnya adalah menyelenggarakan kliring antar bank. Di sinilah suatu bank dikatakan sebagai bank sentral karena bank tersebut memiliki posisi sentral antara bank peserta kliring sebagai pengatur lalu lintas alat pembayaran.
5. Kisch dan Elkin berpendapat bahwa bank sentral adalah suatu bank yang memiliki ciri yang paling hakiki, yaitu sebagai pemelihara stabilitas moneter yang baku yang mendukung kontrol terhadap peredaran moneter.
6. Statuta *Bank for International Settlements (BIS)* disebutkan bahwa bank sentral adalah bank di suatu negara yang diberi kepercayaan oleh negara untuk mengemban kewajiban mengatur jumlah uang dan kredit di negara tersebut.⁷³

⁷³M. H. De Kock, *Control Banking*, (Stapless Press Limited, London: 1954), hal. 15-16

Forest Capie menyatakan timbulnya istilah bank sentral berhubung dengan kenyataan dan potensi yang mungkin menjadi masalah pada sistem perbankan.⁷⁴ Pada awalnya pengaruh dari luar, termasuk dari pemerintah, pada bank sentral sangatlah besar. Oleh karena itu perkembangan bank sentral di masing-masing negara berbeda, tergantung dari besarnya pengaruh pemerintah, sebagai pembentuk bank sentral.

Bank Sentral menurut UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral adalah suatu lembaga otoritas yang memiliki fungsi pokok dalam menjaga kestabilan moneter, keamanan sistem pembayaran nasional, dan pengaturan serta pengawasan bank.⁷⁵ UU Bank Sentral tersebut lebih lanjut menjelaskan bahwa Bank Sentral, sebagai bagian dari pemerintah, bertugas untuk membantu pemerintah dalam mengatur, menjaga, dan memelihara kestabilan nilai tukar uang, dan mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja.⁷⁶ Bank

⁷⁴J Lawrence Broz, "The Origins of Central Banking", *International Organization*, vol. 52, 1998, hal. 238

J Lawrence Broz menyatakan pendorong utama lahirnya bank sentral adalah upaya peningkatan kemampuan pemerintah memperoleh pinjaman untuk membiayai peperangan. Faktor ini mempengaruhi seluruh mata uang dan struktur kredit sehingga, sehingga memberikan dampak buruk terhadap dunia perbankan, terutama pada sistem *free banking*.

Motif yang hamper sama melatarbelakangi pembentukan Bank Indonesia sebagai bank sentral Republik Indonesia. Kondisi perekonomian Indonesia pasca proklamasi kemerdekaan sangat memprihatinkan. Kondisi ini disebabkan tidak hanya dikarenakan belum lengkapnya sarana dan prasarana yang mendukung pembangunan ekonomi tetapi juga usaha mempertahankan kemerdekaan dari agresi militer Belanda. Kondisi politik Indonesia yang tidak menentu pada medio 1945-1950 ikut memberi andil terhambatnya pembangunan ekonomi Indonesia. Pemerintah kemudian menyadari perlu adanya sebuah mata uang yang sah akhirnya membuat pemerintah saat itu mengeluarkan Oeang Republik Indonesia (ORI). Eksistensi mata uang sah ini tentu saja perlu diawasi pengeluaran dan peredarannya, oleh karena itu pemerintah pada tanggal 19 September 1945 membentuk sebuah bank sentral sebagai bank sirkulasi di bawah Yayasan Poesat Bank Indonesia.

⁷⁵Satgas BLBI, *et al*, Studi Keuangan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia, (Bank Indonesia, Jakarta: 2002), hal. 6

⁷⁶*Ibid.*, hal. 6

Bank Sentral menjadi bagian dari pemerintah tidak lepas dari adanya pendapat yang berkembang bahwasanya kebijakan moneter itu tidak terpisah dari kebijakan ekonomi makro lainnya, seperti pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja, dan pemerataan pendapatan. Oleh karena itu perlu adanya koordinasi dengan pemerintah sehingga kebijakan moneter sesuai dengan kebijakan ekonomi makro dan sebaliknya.

Akan tetapi Sjafruddin Prawirangeara berpendapat bahwa agar masyarakat mempercayai uang yang menjadi syarat bagi perkembangan ekonomi yang sehat, Bank Sentral, dalam hal ini ia menyatakan bank sirkulasi, hendaknya diberi kedudukan yang otonom terhadap pemerintah. Akan tetapi pemerintah diberi wewenang untuk mengawasi Bank Sentral tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Beliau juga menganjurkan adanya pembagian tugas antara pemerintah plus parlemen di satu pihak dengan Bank Sentral di pihak lain. Pemerintah dengan parlemen sebagai

Sentral dalam hal ini bertugas membantu pemerintah dalam menjalankan kebijakan moneter. Oleh karena itu Bank Sentral bekerja sesuai dengan garis-garis pokok kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sedangkan menurut UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menyatakan bahwa Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal lain yang diatur secara tegas dalam undang-undang tersebut.

2.1 Lembaga Bank Sentral dalam Hukum Tata Negara Indonesia

Sebuah negara guna menjalankan kehidupan bernegara sehari-hari membutuhkan organ negara yang dapat melaksanakan wewenang dan kewajiban atas warga negaranya. Hans Kelsen menyatakan organ negara menjalankan salah satu dari 2 (dua) fungsi, yakni fungsi menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi menerapkan hukum (*law-applying function*).⁷⁷ Kemudian di antara organ negara tersebut dibagi atas hirarkinya.

Hirarki antar lembaga tersebut penting guna menentukan perlakuan hukum terhadap orang-orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara tersebut.⁷⁸ Organ negara di Indonesia, berdasarkan hirarki, dapat dibagi ke dalam 3 lapis, yakni: lembaga tinggi negara, lembaga negara, dan lembaga daerah.⁷⁹ Kemudian di antara lembaga-lembaga tersebut dapat dibagi lagi menjadi organ utama (*primary constitutional organ*) dan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*).⁸⁰

pembuat peraturan menentukan tugas dan mengatur pekerjaan Bank Sentral dalam suatu peraturan perundang-undangan. Bank Sentral bertugas untuk menjalankan ketentuan tersebut secara otonom.

⁷⁷Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Russel & Russel, New York: 1973), hal. 192

⁷⁸Patraialis Akbar, *Dinamika Lembaga-lembaga Negara Mandiri di Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, <http://www.djpp.depkmham.go.id/htn-dan-puu/658-dinamika-lembaga-lembaga-negara-mandiri-di-indonesia-pasca-perubahan-undang-undang-dasar-1945.html>, diakses pada tanggal 7 Oktober 2010

Untuk menentukan kedudukan sebuah organ negara dalam tatanan hirarki organ negara dapat dipakai dua kriteria, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya, yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

⁷⁹*Ibid.*

⁸⁰*Ibid.*

Pasca reformasi, corak dan struktur organisasi negara Indonesia mengalami perkembangan yang sangat cepat. Perkembangan tersebut ditandai dengan banyaknya lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk oleh pemerintah. Oleh karena itu organ negara terbagi atas beberapa bagian.⁸¹ Pertama adalah lembaga tinggi negara yang bersifat sederajat dan independen,⁸² yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- e. Mahkamah Konstitusi (MK);
- f. Mahkamah Agung (MA);
- g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁸³

Lembaga, komisi, atau badan disini menunjuk kepada *State Auxiliary Agencies* yang independent diluar dari lembaga-lembaga Negara utama (lembaga tinggi Negara) yang tercantum tugas dan kewenangannya di dalam konstitusi. *State Auxiliary* ini adalah lembaga penunjang (di bawah lingkup dan membantu kerja lembaga-lembaga Negara utama) dalam menjalankan fungsi-fungsi Negara dan pemerintahan, sebagai suatu *derivative organ*. Lembaga penunjang ini juga harus dibedakan dengan keberadaan Ormas, Orsos, dan NGO's atau LSM pada umumnya. Lihat: Hendra Nurtjahjo, *Kedudukan Bank Sentral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pascaperubahan UUD*

1945, Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 4 Desember 2007 (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia), hal. 111.

⁸¹Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*, (makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003), hal. 23, seperti dikutip oleh Patrialis Akbar.

⁸²Luthfi Yazid menyatakan pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting. Pertama, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit untuk diberantas. Kedua, tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. Ketiga, ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal. Keempat, adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary agency*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. Kelima, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

⁸³BPK, berdasarkan UUD 1945, merupakan suatu badan *external audit*. Pasal 23E ayat (1) menyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri. Sedangkan untuk melaksanakan

Kedua, Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:

- a. Komisi Yudisial (KY);⁸⁴
- b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
- c. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
- d. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
- e. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
- f. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
- g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
- h. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.

Ketiga, Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:

fungsi *internal audit*, pemerintah membentuk Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Selain itu Inspektorat Jenderal setiap departemen di dalam pemerintahan melaksanakan *internal audit* bagi instansinya masing-masing. Jimly lebih lanjut berpendapat bahwa demi alasan efisiensi BPKP dapat saja dibubarkan oleh pemerintah

⁸⁴Komisi Yudisial, bersama dengan Bank Sentral, merupakan lembaga negara yang pembentukannya diamanatkan dalam konstitusi. Pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Komisi Yudisial mempunyai wewenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Pembentukan Komisi Yudisial, menurut Jimly, dimaksudkan agar masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja, dan kemungkinan pemberhentian hakim. hal ini dilakukan agar keluhuran martabat dan perilaku hakim dapat terjaga.

Pengaturan Komisi Yudisial di dalam konstitusi ini dianggap tepat oleh beberapa kalangan, mengingat ide dasar dari pembentukan Komisi Yudisial adalah bahwa pengadilan telah menjadi lembaga yang diyakini sangat korup (*judicial corruption*) dan penuh dengan praktik-praktik yang sangat mencederai nilai-nilai keadilan, seperti memperdagangkan perkara yang telah terjadi secara sistematis, sehingga muncul istilah “mafia peradilan”. Praktik-praktik tersebut semakin menggejala ketika pengawasan internal tidak mampu mengendalikannya dengan semaksimal mungkin. Oleh karena itu, Komisi Yudisial kemudian dibentuk dengan semangat untuk mengembangkan sistem pengawasan eksternal.

- a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
- b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
- c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);

Keempat, Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:

- a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
- b. Komisi Pendidikan Nasional;
- c. Dewan Pertahanan Nasional;
- d. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
- e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
- f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
- g. Badan Pertanahan Nasional (BPN);
- h. Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
- i. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
- j. Lembaga Informasi Nasional (LIN).

Kelima, Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:

- a. Menteri dan Kementerian Negara;
- b. Dewan Pertimbangan Presiden;
- c. Komisi Hukum Nasional (KHN);
- d. Komisi Ombudsman Nasional (KON);
- e. Komisi Kepolisian;
- f. Komisi Kejaksaan.

Keenam, Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:

- a. Lembaga Kantor Berita Nasional (ANTARA);
- b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
- c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
- d. BHMN Perguruan Tinggi;

- e. BHMN Rumah Sakit;
- f. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
- g. Ikatan Notaris Indonesia (INI);
- h. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Jika melihat sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, kedudukan Bank Indonesia (BI) sebagai lembaga negara yang independen tidak sejajar dengan lembaga tinggi negara, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), atau Mahkamah Agung (MA).⁸⁵ BI juga tidak dapat dipersamakan dengan departemen karena kedudukan BI berada di luar pemerintahan. Status khusus ini diperlukan agar BI dapat menjalankan peranan dan fungsinya sebagai Otoritas Moneter dengan lebih efektif dan efisien.⁸⁶

Kedudukan BI sebagai lembaga negara yang independen yang berada di luar pemerintahan konsekuensi yuridis logis. Posisi BI yang independen tersebut membuat BI mempunyai wewenang untuk mengatur dan membuat/menerbitkan peraturan yang merupakan pelaksanaan undang-undang dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia.⁸⁷ BI juga dimungkinka untuk menyertakan sanksi administrative dalam peraturan yang dikeluarkan tersebut. Akan tetapi BI juga dituntut agar transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik dalam menjalankan kebijakannya serta terbuka bagi pengawasan oleh masyarakat.⁸⁸

⁸⁵Bank Indonesia, *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara*, <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Hubungan+Kelembagaan/Lembaga+Negara/> diakses pada tanggal 7 Oktober 2010

⁸⁶*Ibid.*

⁸⁷Indonesia (b), *Op. cit.*, Penjelasan Umum UU Bank Indonesia 1999

⁸⁸*Ibid.*

Pada tahun 1999 pemerintah Indonesia mengesahkan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pengesahan undang-undang tersebut didasari pada pemikiran bahwasanya penyelenggaraan negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara. Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu diletakan asas-asas penyelenggaraan negara.

Penyelenggara Negara berdasarkan undang-undang ini adalah:

- a. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
- b. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
- c. Menteri;
- d. Gubernur;
- e. Hakim;

Transparansi, akuntabilitas, serta pengawasan publik ini sangat penting mengingat asas deskresi (*freies remessen*) yang dimiliki oleh pejabat penyelenggara negara. Pejabat penyelenggara negara berdasarkan asas ini dapat mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri, selama keputusan itu tidak melanggar hukum secara umum dan memiliki dasar hukum yang jelas.⁸⁹ Transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan diperlukan untuk mencegah pejabat BI melakukan perbuatan melawan hukum dalam menjalankan wewenang tersebut.⁹⁰

2.1.1 Bank Indonesia dalam UU Nomor 23 Tahun 1999

Kedudukan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 1999 adalah:⁹¹

a. Berdasarkan Dimensi Institusi

-
- f. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
 - g. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pejabat negara yang dimaksud di atas, dalam menjalankan tugasnya, harus memenuhi Asas Umum Penyelenggaraan Negara. Asas Umum Penyelenggaraan Negara, berdasarkan Pasal 3, adalah:

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggaraan negara;
- c. Kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Profesionalitas; dan
- g. Akuntabilitas.

⁸⁹Safri Nugraha, *et al*, *Op. cit.*, hal. 45

⁹⁰Safri Nugraha mencatat beberapa kemungkinan akibat negatif dari pelaksanaan kewenangan diskresioner. Akibat ini timbul dari penggunaan asas tersebut secara berlebihan tanpa memperhatikan asas lainnya. Akibat pertama adalah *abuse of power*. Hood Philips berpendapat *abuse power* meliputi: *exercising a power for an authorized purpose, disregarding decision*, atau *taking into account irrelevant consideration*. Akibat kedua adalah penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). *Detournement de pouvoir* terjadi manakala wewenang oleh pejabat negara digunakan untuk tujuan yang bertentangan atau menyimpang dari wewenang yang dituju/dimaksud dalam undang-undang. Akibat ketiga adalah penyalahgunaan wewenang (*ultravires*). Hood Philips mendefinisikan *ultra vire* sebagai, “*a decision may fall outside those powers and so be the ultra vires because the body concerned has attempted to deal with a matter outside the range of the power conferred on it.*”

⁹¹Bambang Setioprodo, “Suatu Tinjauan Mengenai Kemandirian Bank Indonesia”, Makalah disampaikan pada seminar Independensi Bank Indonesia, Jakarta, 30 April 1998, hal. 10-12

- (i) Status dan kedudukan Bank Indonesia diatur dalam pasal 4 yang menyebutkan bahwa Bank Indonesia adalah bank sentral Indonesia yang berbadan hukum dan merupakan lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan pemerintah dan pihak-pihak lain. Dicantumkan dengan tegas kedudukan yang independen dalam undang-undang ini memberikan dasar dan landasan hukum yang kuat bagi Bank Indonesia untuk menjalankan tugas dan wewenangnya hanya berdasarkan undang-undang yang mengaturnya. Diberikannya status sebagai badan hukum publik kepada Bank Indonesia menjadikan Bank Indonesia berwenang dalam mengelola kekayaannya sendiri terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan berwenang menetapkan peraturan dan sanksi dalam batas kewenangannya.
- (ii) Bank Indonesia bebas dari campur tangan pemerintah maupun pihak-pihak lain yaitu lembaga negara lain. Ini diatur dalam pasal 9. Bank Indonesia yang independen harus bebas dari segala perbuatan pihak lain yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi kebijakan dan pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Kebebasan dari campur tangan pihak lain ini dimaksudkan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara efektif. Namun dalam hal ini Bank Indonesia bukan berdiri sendiri dan terpisah sebagai negara dalam negara (*state in the state*). Tetapi Bank Indonesia adalah bagian dari negara dan harus bekerja sama dengan pemerintah. Oleh sebab itu perlu diatur hubungan pemerintah dengan Bank Indonesia⁹² tanpa mengurangi independensi dari Bank Indonesia itu sendiri.
- (iii) Dewan Gubernur menetapkan Anggaran Tahunan Bank Indonesia pada setiap tahunnya. Setiap penambahan jumlah anggaran pengeluaran yang

⁹² Hubungan Bank Indonesia dengan pemerintah adalah (menurut UU No.23/1999): (i) Bank Indonesia berfungsi sebagai kas pemerintah (*banker of the state*) yang menatausahakan rekening pemerintah pada Bank Indonesia (pasal 52); (ii) Bank Indonesia merupakan agen pemerintah yang berhubungan dengan penerimaan pinjaman luar negeri (pasal 53); (iii) Bank Indonesia bertindak sebagai penasehat keuangan dari pemerintah (*advisory the state*) (pasal 54); (iv) Bank Indonesia membantu pemerintah dalam penerbitan surat-surat hutang negara, yang sebelumnya telah dibahas bersama. Namun Bank Indonesia dilarang untuk membeli surat-surat hutang tersebut untuk kepentingannya sendiri kecuali membeli di pasar sekunder untuk tujuan pelaksanaan kebijakan moneter (pasal 55); (v) Bank Indonesia dilarang memberikan kredit kepada pemerintah. Apabila terjadi maka perjanjian kredit tersebut batal demi hukum (pasal 56).

diperlukan dalam tahun anggaran berjalan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Gubernur. Setiap akhir tahun anggaran Bank Indonesia menyusun laporan pelaksanaan tugas dan pelaksanaan Anggaran Tahunan Bank Indonesia, dan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang kemudian diumumkan kepada publik melalui media massa. Jadi dalam hal ini Bank Indonesia tidak bertanggung jawab kepada pemerintah tetapi kepada DPR yang dibantu oleh BPK. Ini diatur dalam pasal 59 jo pasal 60 UU No.23/1999.

b. Berdasarkan Dimensi Fungsi

- (i) Tugas pokok Bank Indonesia meliputi fungsinya di bidang moneter, sistem pembayaran dan perbankan. Ketiga tugas ini ditujukan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah. Maka, Bank Indonesia terfokus kepada pencapaian stabilitas nilai Rupiah. Ini diatur dalam pasal 7 jo pasal 8 UU No.23/1999.
- (ii) Mengenai segi permodalan dapat dikemukakan, bahwa berdasarkan pasal 6 UU No.23/1999 modal Bank Indonesia merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Modal Bank Indonesia ditetapkan berjumlah sekurang-kurangnya Rp. 2.000.000.000.000,00 (dua triliun Rupiah). Modal ini harus ditambah sehingga menjadi 10% (sepuluh per seratus) dari jumlah kewajiban moneter yang dananya berasal dari cadangan umum, cadangan tujuan, sumber lain yang berupa hasil revaluasi aset dan setoran modal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- (iii) Bank Indonesia menerapkan azas akuntabilitas⁹³ dan keterbukaan dalam kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya, seperti kebijakan suku bunga, penetapan tingkat diskonto, operasi pasar terbuka, dan giro wajib minimum. Informasi ini wajib disampaikan kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa dan disampaikan secara tertulis kepada Presiden dan DPR.

Selain itu Bank Indonesia juga wajib menyampaikan laporan perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPR setiap tiga bulan.

⁹³ Akuntabilitas itu memuat: (i) evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan moneter yang telah diambil; (ii) rencana kebijaksanaan moneter dan penetapan sasaran-sasaran moneter.

c. Berdasarkan Dimensi Personal

- (i) Bank Indonesia dipimpin oleh Dewan Gubernur yang terdiri dari seorang Gubernur (ketua), seorang Deputy Gubernur Senior (wakil ketua) dan sebanyak-banyaknya tujuh orang Deputy Gubernur (pasal 36 jo pasal 37 UU No.23/1999).
- (ii) Gubernur dan Deputy Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden setelah mendengar pendapat dari DPR, untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diusulkan untuk dipilih dan diangkat kembali setelah masa jabatan yang bersangkutan berakhir, sebanyak-banyaknya 1 (satu) kali jabatan berikutnya (pasal 41 UU NO.23/1999).
- (iii) Gubernur dan Deputy Gubernur memiliki hak dan kewenangan sebagai berikut:
 - Tidak dapat dihukum karena telah mengambil kebijakan yang sejalan dengan tugas dan wewenangnya (pasal 45 UU No.23/1999).
 - Dilarang mempunyai hubungan keluarga sampai derajat ketiga dan besan bila terjadi maka salah seorang dari mereka harus mengundurkan diri dari jabatannya atau diberhentikan oleh Presiden (pasal 46 UU No.23/1999).
 - Anggota Dewan Gubernur dilarang mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung pada perusahaan manapun; merangkap jabatan pada lembaga lain; dan menjadi pengurus dan atau anggota partai politik (pasal 47 UU No.23/1999).
- (iv) Anggota Dewan Gubernur tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya kecuali karena yang bersangkutan mengundurkan diri, terbukti melakukan tindak pidana kejahatan, atau berhalangan tetap seperti meninggal dunia, mengalami cacat fisik dan atau cacat mental atau kehilangan kewarganegaraan Indonesia (pasal 48 UU No.23/1999).

2.1.2 Bank Indonesia dalam UU Nomor 3 Tahun 2004

Keberadaan bank sentral sangat penting guna mengatur dan mengawasi kegiatan perbankan agar aktivitas di dalam dunia perbankan dapat berkembang dengan sehat dan dapat berjalan dengan lancar. Hal ini melihat keberadaan badan

regulator yang independen dapat membawa dunia perbankan melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien dan mampu memajukan perekonomian. Selain sebagai regulator bank sentral juga diharapkan mampu menjadi *banker's bank* dalam menjalankan fungsinya sebagai *Lender of Last Resort (LoLR)* atau pemberi pinjaman terakhir bagi bank-bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek dan tidak dapat memperoleh pinjaman dari bank lain.

Lembaga Bank Sentral perlu mendapat perhatian khusus sesuai dengan meningkatnya kebutuhan sebuah Negara dan seiring dengan perkembangan jaman. Salah satu yang diambil oleh Pemerintah Indonesia dalam hal ini adalah mengubah atau mengamandemen UU Bank Indonesia, dalam hal ini UU Nomor 23 tahun 1999. Pada tanggal 15 Januari 2004, pemerintah mengesahkan UU Nomor 3 tahun 2004 tentang perubahan UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Undang-undang tersebut mengamandemen beberapa aspek penting, antara lain:

1. penetapan sasaran inflasi;
2. penundaan pengalihan tugas pengawasan bank;
3. pengaturan fasilitas pembiayaan darurat bagi perbankan;
4. penyempurnaan mekanisme pencalonan Dewan Gubernur;
5. penguatan akuntabilitas dan transparansi;
6. pembentukan Badan Supervisi; dan
7. persetujuan anggaran operasional oleh DPR.

2.1.2.1 Penetapan Sasaran Inflasi⁹⁴

⁹⁴Inflasi didefinisikan oleh www.investorwords.com sebagai, “*The overall general upward price movement of goods and services in an economy (often caused by a increase in the supply of money), usually as measured by the Consumer Price Index and the Producer Price Index*”. Webster’s New Universal Unabridged Dictionary (1983), seperti dikutip oleh www.inflationdata.com, mendefinisikan inflasi sebagai,

“An increase in the amount of currency in circulation, resulting in a relatively sharp and sudden fall in its value and rise in prices: it may be caused by an increase in the volume of paper money issued or of gold mined, or a relative increase in expenditures as when the supply of goods fails to meet the demand”.

Faktor yang menjadi penyebab terjadinya inflasi menurut www.economywatch adalah:

1. *Increase in the supply of money;*
2. *Price controls;*
3. *Expenditures of money reserves.*

Penelitian yang dilakukan oleh McCandless dan Weber (1995) menunjukkan adanya hubungan antara inflasi dengan pertumbuhan jumlah uang yang beredar. Penelitian tersebut

Mervyn King berpendapat bahwa kestabilan harga menjadi salah satu titik perhatian tugas Bank Sentral akan tetapi aliran uang kurang diperhatikan.⁹⁵ Ia menyatakan

*“most people think economics is the study of money, but there is a paradox in the role of money in economic policy. It is this: that as price stability has become recognised as the central objective of central banks, the attention actually paid by central banks to money has declined”*⁹⁶

Milton Friedman menyatakan inflasi akan selalu menjadi sebuah fenomena dalam dunia keuangan di mana saja (*inflation is always and everywhere a monetary phenomenon*).⁹⁷ Milton Friedman menyatakan cara untuk mengurangi inflasi adalah mengatur peredaran uang.⁹⁸ Oleh karena itu Bank Sentral guna menjaga kestabilan harga di pasar maka jumlah uang yang beredar perlu diperhatikan.

Tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara nilai mata uang rupiah. Hal ini berarti Bank Indonesia berkewajiban untuk menjaga kestabilan harga (inflasi) dan nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.⁹⁹ Guna mencapai tujuan tersebut kebijakan Bank Indonesia haruslah berkelanjutan, konsisten, dan transparan. Bank Indonesia juga harus mempertimbangkan kebijakan perekonomian pemerintah dalam mengambil sebuah kebijakan.

Bank Indonesia dalam merumuskan kebijakan moneter perlu melakukan analisis serta memperimbangkan berbagai indikator ekonomi, khususnya perkiraan inflasi, pertumbuhan ekonomi, besaran-besaran moneter, dan perkembangan sektor ekonomi dan keuangan secara keseluruhan.¹⁰⁰ Analisis dan perkiraan berbagai

menunjukkan bahwa sebuah negara yang mempunyai angka pertumbuhan jumlah uang yang besar mengalami inflasi yang lebih besar.

⁹⁵Paul Mize, ed, *Central Banking, Monetary Theory, And Practice Essays In Honour Of Charles Goodhart, Volume One*, (Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham: 2003), hal. 62

⁹⁶*Ibid.*, hal 62

⁹⁷*Ibid.*, hal 62

⁹⁸*Ibid.*, hal 62

⁹⁹Perry Warjiyo, *Op. cit.*, hal. 8

variable ekonomi tersebut dijadikan bahan pertimbangan guna mengarahkan perkiraan inflasi ke depan sejalan dengan kisaran inflasi yang telah ditetapkan.¹⁰¹ Sasaran inflasi adalah sasaran akhir kebijakan moneter yang ditetapkan oleh pemerintah setelah berkoordinasi dengan BI.

Perubahan mendasar mengenai fungsi penetapan sasaran inflasi dalam UU BI Tahun 2004 terletak pada kewenangan penetapan sasaran inflasi. UU BI 2004 menetapkan bahwa kewenangan untuk menetapkan sasaran inflasi ditetapkan oleh pemerintah setelah berkoordinasi dengan BI. Pemerintah dan BI menetapkan tingkat inflasi yang akan dicapai dalam tiap-tiap tahun anggaran. Hal ini berdasarkan Nota Kesepahaman yang dibuat oleh Pemerintah dengan Bank Indonesia.

Penetapan sasaran inflasi (*inflation targeting*) merupakan salah satu teori dan praktek yang paling berkembang dalam kebijakan moneter. Bank sentral Inggris, *The Bank of England*, merupakan bank sentral yang menerapkan penetapan sasaran inflasi menjadi dasar pengambilan kebijakan berikutnya, membuat kebijakan moneter, kemudian menyampaikan keputusan tersebut kepada pasar, masyarakat, dan pembuat kebijakan moneter negara lain. Benjamin M Friedman menyatakan ada 2 hal yang menjadi dasar bank sentral menetapkan sasaran inflasi. Benjamin Friedman menyatakan:¹⁰²

“the rationale for inflation targeting emerges as the joint consequence of two familiar lines of thought within the economics of monetary policy. First, because the central bank in effect has only one instrument at its disposal.... Under most familiar version of the natural rate model, a trade off exist between real outcomes, like output and employment, and nominal outcomes,

¹⁰⁰Bank Indonesia, *Inflation targeting Framework (ITF)*, <http://www.bi.go.id/web/id/Moneter2/Inflation+Targeting/Inflation+Targeting+Framework/>, diakses pada 29 oktober 2010

¹⁰¹Pemerintah sebisa mungkin mencapai angka inflasi yang rendah pada tiap tahunnya. Inflasi rendah dan stabil dalam jangka panjang, justru akan mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan (*sustainable growth*). Penyebabnya, karena tingkat inflasi berkorelasi positif dengan fluktuasinya. Manakala inflasi tinggi, fluktuasinya juga meningkat, sehingga masyarakat merasa tidak pasti dengan laju inflasi yang akan terjadi di masa mendatang. Akibatnya, suku bunga jangka panjang akan meningkat karena tingginya premi risiko akibat inflasi. Perencanaan usaha menjadi lebih sulit, dan minat investasi pun menurun. Ketidakpastian inflasi ini cenderung membuat investor lebih memilih investasi asset keuangan jangka pendek ketimbang investasi riil jangka panjang. Itulah sebabnya, otoritas moneter seringkali berargumentasi bahwa kebijakan yang anti inflasi sebenarnya adalah justru kebijakan yang pro pertumbuhan.

¹⁰²Paul Mize, *Op. cit.*, hal. 112-113

like prices and inflation.... The conceptual appeal of inflation targeting is to express the objective of monetary policy not in terms of intended trajectory for just any randomly selected variable but in terms of trajectory for a variable that monetary policy can presumably affect in the long as well as the short run”.

Tabel I¹⁰³
Perbandingan target Inflasi dengan Inflasi Aktual

Tahun	Target Inflasi	Inflasi Aktual (%)
2001	4%-6%	12.55
2002	9%-10%	10.03
2003	9 ±1%	5.06
2004	5,5 ±1%	6,40
2005	6 ±1%	17,11
2006	8 ±1%	6,60
2007	6 ±1%	6,59
2008	5 ±1%	11,06
2009	4,5 ±1%	2,78

2.1.2.2 Penundaan Pengalihan Tugas Pengawasan Bank

UU Nomor 23 Tahun 1999 mengamanatkan pembentukan Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan (LPJK), atau pada saat ini lebih dikenal dengan istilah Otoritas Jasa Keuangan (OJK).¹⁰⁴ LPJK/OJK ini bersifat *supervisory board*.

¹⁰³Bank Indonesia, *Penetapan Target Inflasi*, <http://www.bi.go.id/web/id/Moneter/Inflasi/Bank+Indonesia+dan+Inflasi/penetapan.htm>, diakses pada 29 Oktober 2010

Sasaran inflasi tersebut diharapkan dapat menjadi acuan bagi pelaku usaha dan masyarakat dalam melakukan kegiatan ekonominya ke depan sehingga tingkat inflasi dapat diturunkan pada tingkat yang rendah dan stabil. Pemerintah dan Bank Indonesia akan senantiasa berkomitmen untuk mencapai sasaran inflasi yang ditetapkan tersebut melalui koordinasi kebijakan yang konsisten dengan sasaran inflasi tersebut. Salah satu upaya pengendalian inflasi menuju inflasi yang rendah dan stabil adalah dengan membentuk dan mengarahkan ekspektasi inflasi masyarakat agar mengacu (anchor) pada sasaran inflasi yang telah ditetapkan

¹⁰⁴Perry Warjiyo, *Op. cit.*, hal. 9

Pasal 34 ayat (1) UU BI 2004 menyatakan bahwa tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawas sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang. Pasal 34 ayat (2) menyatakan bahwa pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) akan terbentuk paling lambat pada tanggal 31 Desember 2010. Perkembangan terakhir dari pembentukan lembaga pengawasan tersebut telah disahkannya RUU Otoritas Jasa Keuangan dan kini tengah dibahas di DPR.

OJK pada nantinya akan menggantikan Bank Indonesia dalam mengawasi jasa perbankan dan jasa keuangan lainnya, seperti asuransi, dana pensiun, perusahaan sekuritas, modal ventura, perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Pembentukan lembaga ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi serta efektifitas pembinaan dan pengawasan sektor jasa keuangan.¹⁰⁵

LPJK/OJK ini berifat independen dalam menjalankan tugasnya dan posisinya berada di luar pemerintahan.¹⁰⁶ LPJK/OJK berkewajiban untuk menyampaikan laporan kepada BPK dan DPR.¹⁰⁷ LPJK/OJK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berkoordinasi dengan BI sebagai bank sentral. LPJK/OJK juga mempunyai wewenang untuk mengeluarkan aturan berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank berkoordinasi dengan BI dan meminta penjelasan dari BI mengenai keterangan dan data makro yang diperlukan.¹⁰⁸

Pembentukan OJK tidak terlepas dari situasi keuangan dunia pada saat terjadi krisis ekonomi tahun 1997/1998. Bank Indonesia pada saat itu dipandang tidak optimal dalam menjalankan fungsi pengawasan karena banyaknya bank yang *collapse* akibat kesalahan pengurusan.¹⁰⁹ Oleh karena itu dirasa perlu untuk membentuk suatu sistem pengawasan yang baru. Sistem pengawasan tersebut pada nantinya akan mengawasi berdasarkan beberapa prinsip:¹¹⁰

¹⁰⁵Ari, *Songsong LPJK, BI Lebih Galak Dalam Pengawasan*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol3274/songsong-lpjk-bi-lebih-galak-dalam-pengawasan>, diakses pada 2 November 2010

Pada sisi lain terdapat pendapat bahwasanya dewasa ini praktik jasa keuangan di Indonesia sudah seperti negara yang memiliki *universal banking*. Produk jasa perbankan di dalam *universal banking* merupakan produk hibrida antara produk jasa keuangan dan lembaga keuangan lainnya. Oleh karena itu sistem pengawasan dalam satu atap menjadi satu hal yang sangat penting. Hal tersebut dikarenakan produk-produk yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga keuangan sudah semakin menyatu sehingga sulit untuk menentukan apakah produk tersebut masuk ke dalam jasa perbankan atau jasa non-perbankan.

¹⁰⁶Indonesia (a), *Op. cit.*, Penjelasan Pasal 34 ayat (1)

¹⁰⁷*Ibid.*

¹⁰⁸*Ibid.*

¹⁰⁹Rofikoh Rokhim, *Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan dan Hambatannya*, <http://www.bisnis.com/artikel/2id3031.html>, diakses pada 2 November 2010

- i. kebutuhan untuk mengkonsolidasi dan meringkas sebuah struktur yang kompleks;
- ii. penekanan pada kejelasan prinsip-prinsip dasar regulasi;
- iii. kebutuhan untuk menjalankan koordinasi internasional terkait dengan standar dan regulasi;
- iv. adanya peraturan yang fleksibel untuk mengadaptasi jenis institusi dan instrument keuangan yang baru;
- v. adanya independensi antarpolitik antara pasar dalam otorisasi regulasi nasional;
- vi. peran bank sentral dalam penciptaan stabilitas keuangan harus didukung oleh otoritas dan kapasitas yang cukup; dan
- vii. kualitas sumber daya manusia yang memiliki integritas dan kompetensi.

Jika melihat fungsi dari OJK maka kita dapat melihat bahwa fungsi OJK merupakan gabungan dari beberapa fungsi yang dijalankan oleh beberapa lembaga. Oleh karena itu beberapa pihak keberadaan OJK akan tumpang tindih dengan lembaga lain yang telah ada.¹¹¹

2.1.2.3 Pengaturan Fasilitas Pembiayaan Darurat bagi Perbankan

UU BI 2004 juga memberikan pengaturan yang lebih jelas mengenai pendanaan untuk bank-bank yang mengalami kesulitan dalam pendanaan. UU BI

¹¹⁰*Ibid.*

¹¹¹Salah satu lembaga yang tugasnya akan tumpang tindih dengan OJK adalah Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK). Bapepam dan Lembaga Keuangan mempunyai tugas membina, mengatur, dan mengawasi sehari-hari kegiatan pasar modal serta merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang lembaga keuangan, sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas tersebut Bapepam dan Lembaga Keuangan menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

1. Penyusunan peraturan di bidang pasar modal;
2. Penegakan peraturan di bidang pasar modal;
3. Pembinaan dan pengawasan terhadap pihak yang memperoleh izin usaha, persetujuan, pendaftaran dari Badan dan pihak lain yang bergerak di pasar modal;
4. Penetapan prinsip-prinsip keterbukaan perusahaan bagi Emiten dan Perusahaan Publik;
5. Penyelesaian keberatan yang diajukan oleh pihak yang dikenakan sanksi oleh Bursa Efek, Kliring dan Penjaminan, dan Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian;
6. Penetapan ketentuan akuntansi di bidang pasar modal;
7. Penyiapan perumusan kebijakan di bidang lembaga keuangan;
8. Pelaksanaan kebijakan di bidang lembaga keuangan, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
9. Perumusan standar, norma, pedoman kriteria dan prosedur di bidang lembaga keuangan;
10. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang lembaga keuangan;
11. Pelaksanaan tata usaha Badan.

2004 mengatur untuk bank yang mengalami kesulitan keuangan dan akan berdampak pada bank lain (sistemik), BI akan memberikan bantuan fasilitas pembiayaan darurat yang pembiayaan untuk fasilitas tersebut menjadi beban pemerintah.¹¹² BI dapat membeli Surat Utang Negara yang dijual di pasar primer untuk membiayai hal tersebut.¹¹³

Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) adalah suatu piranti yang umum disediakan oleh bank sentral dalam perannya sebagai *lender of last resort*. FPD berbeda dengan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).¹¹⁴ Ada beberapa karakteristik pokok yang membedakan FPD dengan BLBI. Pertama, kebijakan tentang FPD diatur dengan jelas di dalam undang-undang.¹¹⁵ Hal ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas transparansi dan akuntabilitas dalam pemberian fasilitas tersebut.

BI tidak bertindak sendiri dalam memberikan fasilitas pendanaan kepada bank-bank yang berdampak sistemik. Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan menyatakan Gubernur BI bersama-sama dengan Menteri Keuangan tergabung dalam Komisi Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) mengambil kebijakan pemberian fasilitas pendanaan kepada bank yang berdampak sistemik.¹¹⁶ Kebijakan tersebut diambil oleh KSSK guna mencegah krisis keuangan

¹¹²Perry Warjiyo, *Op. cit.*, hal. 10

¹¹³*Ibid.*, hal 10

¹¹⁴S Batunanggar, *Fasilitas Pembiayaan Drurat vs BLBI*, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/F1C8F167-4C81-4412-AC7B-7AD166E522A7/7886/FPDvsBLBI.pdf>, diakses pada 9 November 2010

Batunanggar berpendapat FPD adalah fasilitas pembiayaan BI kepada bank solven yang mengalami kesulitan likuiditas yang berdampak sistemik. Dampak sistemik adalah potensi penyebaran masalah (*contagion effect*) dari satu bank bermasalah yang dapat mengakibatkan kesulitan likuiditas bank-bank lain sehingga dapat mengganggu kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan dan membahayakan stabilitas sistem keuangan.

¹¹⁵Pasal 11 ayat (4) UU BI 2004 menyatakan bahwa, “Dalam hal suatu bank mengalami suatu kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi untuk mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, BI dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah.” Selanjutnya mekanisme pemberian FPD bagi bank umum diatur dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/1/2006 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136/PMK.05/2005.

¹¹⁶Indonesia (c), *Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan*, TLN Nomor 4907 Tahun 2008, Pasal 6

yang berkelanjutan. KSSK dalam mencegah dan menangani krisis mempunyai tugas:¹¹⁷

1. mengevaluasi skala dan dimensi permasalahan likuiditas dan/atau solvabilitas bank/LKBB yang ditengarai berdampak sistemik;
2. menetapkan permasalahan likuiditas dan/atau solvabilitas bank/LKBB berdampak sistemik atau tidak berdampak sistemik; dan
3. menetapkan langkah-langkah penanganan masalah bank/LKBB yang dipandang perlu dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis.

KSSK menyampaikan perihal pencegahan dan penanganan krisis kepada Presiden.

2.1.2.4 Penyempurnaan Mekanisme Pencalonan Dewan Gubernur

UU BI 2004 memberikan beberapa perubahan mengenai mekanisme perubahan pimpinan Bank Indonesia, khususnya untuk Deputy Gubernur Bank Indonesia. Pertama, calon Deputy Gubernur BI diusulkan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi Gubernur BI.¹¹⁸ Kedua, bakal calon Deputy Gubernur BI yang diseleksi berasal baik dari dalam lingkungan BI maupun dari luar lingkungan BI dengan

Pasal 2 Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan menyatakan bahwa JPSK dibentuk untuk menciptakan stabilitas sistem keuangan melalui pencegahan dan penanganan krisis. Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa JPSK bertanggung jawab untuk membantu mengatasi permasalahan:

1. Bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang berdampak sistemik;
2. Bank yang mengalami permasalahan solvabilitas atau kegagalan pelunasan FPD yang berdampak sistemik; dan
3. Lembaga Keuangan Bukan Bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang berdampak sistemik.

JPSK, dalam Pasal 4 ayat (2), bertanggung jawab atas penanganan krisis yang ditimbulkan dari:

1. Bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan/atau solvabilitas yang secara individu berdampak sistemik atau bank yang secara individu tidak berdampak sistemik tetapi secara bersama-sama dengan bank lain berdampak sistemik, pada kondisi krisis; dan
2. Lembaga Keuangan Bukan Bank yang mengalami permasalahan solvabilitas dan yang berdampak sistemik.

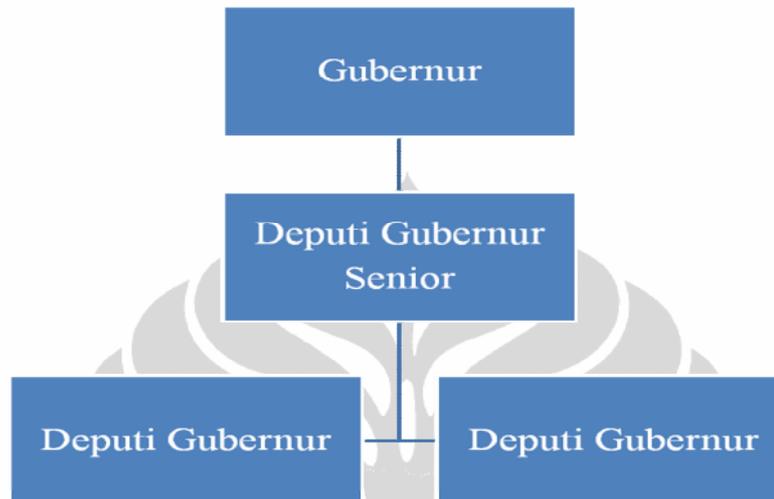
¹¹⁷*Ibid.*, Pasal 7

¹¹⁸Perry Warjiyo, *Op. cit.*, hal. 10

Presiden dalam mengusulkan calon Deputy Gubernur selain memperhatikan rekomendasi dari Gubernur Bank Indonesia perlu juga memperhatikan aspirasi masyarakat. Rekomendasi dari Gubernur BI akan diberikan manakala proses seleksi yang transparan, akuntabel, dan obyektif telah dilaksanakan.

pemberian kesempatan yang sama serta pemenuhan persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang.¹¹⁹

Diagram I¹²⁰
Susunan Dewan Gubernur Bank Indonesia



2.1.2.5 Penguatan Akuntabilitas dan Transparansi

UU BI 2004 juga memberikan penegasan bahwa kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas dinilai oleh DPR.¹²¹ Untuk itu BI diwajibkan untuk memberikan laporan triwulan dan tahunan secara tertulis tentang

¹¹⁹*Ibid.*, hal. 11

¹²⁰Sebagaimana layaknya sebuah lembaga, maka dalam menjalankan tugasnya Bank Indonesia juga memiliki pimpinan. Pimpinannya pun tentu berbeda dengan bank-bank pada umumnya. Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 pimpinan Bank Indonesia disebut dengan Dewan Gubernur. Nah, Dewan Gubernur ini terdiri dari seorang Gubernur, seorang Deputi Gubernur Senior, dan sekurang-kurangnya 4 (empat) dan sebanyak banyaknya 7 (tujuh) orang Deputi Gubernur. Yang menarik di sini adalah sesuai dengan independensi yang dimilikinya, maka Bank Indonesia tidak lagi memberikan laporan pertanggungjawabannya kepada Presiden sebagaimana undang-undang terdahulu, melainkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan Gubernur Bank Indonesia bukan anggota kabinet. Sementara itu, Organisasi Bank Indonesia secara keseluruhan terdiri dari 25 direktorat/biro, 37 Kantor Bank Indonesia yang tersebar di seluruh wilayah RI, dan 4 Kantor Perwakilan yang ada di New York, London, Tokyo, dan Singapura.

¹²¹Indonesia (a), *Op. cit.*, Pasal 58 ayat (1)

pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada Pemerintah dan DPR.¹²² Laporan tersebut memuat 2 hal, yakni:

1. pelaksanaan tugas dan wewenang pada masa/tahun sebelumnya;
2. rencana kebijakan, penetapan sasaran, dan wewenang BI untuk masa/tahun yang akan datang dengan memperhatikan perkembangan laju inflasi serta kondisi ekonomi dan keuangan.

Laporan tersebut disampaikan kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa dengan mencantumkan ringkasannya dalam berita negara. Penyampaian kepada masyarakat selain sebagai pemenuhan asas transparansi tetapi juga dimaksudkan agar masyarakat mengetahui arah kebijakan BI.¹²³ Pengetahuan publik akan arah kebijakan BI akan sangat menentukan perilaku pelaku pasar.

2.1.2.6 Pembentukan Badan Supervisi¹²⁴

UU BI 2004 juga membentuk sebuah badan baru untuk membantu DPR dalam mengawasi fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap BI. Pembentukan badan ini dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas, independensi,

¹²²Perry Warjiyo, *Op. cit.*, hal 11

Penyampaian laporan kepada DPR dan Presiden dilakukan karena 2 aspek yang berbeda. Penyampaian laporan kepada DPR dilakukan dalam rangka pelaksanaan asas akuntabilitas. Sedangkan, penyampaian laporan kepada Presiden dilaksanakan dalam rangka memberikan informasi kepada pemerintah.

¹²³*Ibid.*, hal. 11

¹²⁴Agus Santoso dalam artikel “Badan Supervisi Bank Indonesia Badan Baru yang Membantu Komisi XI DPR-RI dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan di Bidang Tertentu Terhadap Bank Indonesia”, yang dimuat di Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, menyatakan bahwa ide pembentukan Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI) telah ada sejak tahun 2001. Wacana ini digulirkan oleh tim panel yang melakukan kajian berkenaan dengan proses amandemen UU BI. Tim panel tersebut merasa perlu adanya sebuah badan supervise untuk menjaga kepercayaan publik atas independensi BI. Oleh karena itu tim panel mengusulkan agar di dalam proses penataan kelembagaan kebanksentralan dibentuk suatu badan yang dapat membantu tugas parlemen dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap bank sentral.

Badan Supervisi terdiri dari 5 orang anggota, yang terdiri dari 1 orang ketua yang juga merangkap sebagai anggota dan 4 orang anggota yang dipilih oleh DPR. Mereka bekerja untuk masa bakti 3 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Keanggotaan Badan Supervisi ini akan dipilih dari orang-orang yang memiliki integritas, moralitas, kemampuan/kapabilitas/keahlian, profesionalitas, dan berpengalaman di bidang ekonomi, keuangan, perbankan, atau hukum.

transparansi, dan kredibilitas BI. Pada nantinya badan ini akan bekerja sama dengan Komisi XI DPR.¹²⁵

Badan Supervisi ini akan melakukan 3 tugas telaahan, yakni:¹²⁶

1. menelaah laporan keuangan tahunan BI;
2. menelaah anggaran operasional dan investasi BI; dan
3. menelaah prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan asset BI.

Hasil telaahan tersebut kemudian dilaporkan kepada DPR. Laporan tersebut tidak boleh langsung disampaikan langsung kepada masyarakat. Hal ini mengingat posisi Badan Supervisi sebagai badan pembantu DPR.

Badan Supervisi memberikan laporan kepada DPR sekurang-kurangnya sekali dalam 3 bulan atau sewaktu-waktu manakala diminta oleh DPR.¹²⁷ Badan Supervisi dalam menjalankan tugasnya tidak ikut menilai kinerja Dewan Gubernur dan tidak ikut serta dalam mengambil keputusan serta tidak ikut memberikan penilaian terhadap kebijakan di bidang sistem pembayaran, pengaturan, dan pengawasan bank, serta bidang-bidang yang merupakan penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter BI.¹²⁸ Badan Supervisi juga tidak diperbolehkan untuk:¹²⁹

1. hadir dalam rapat Dewan Gubernur;
2. mencampuri dan menilai kebijakan BI;
3. mengevaluasi kinerja Dewan Gubernur;
4. menyatakan pendapat untuk mewakili BI; dan

¹²⁵Agus Santoso dalam artikel “Badan Supervisi Bank Indonesia Badan Baru yang Memebantu Komosi XI DPR-RI dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan di Bidang Tertentu Terhadap Bank Indonesia”, *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, vol 3 Nomor 2 Agustus 2005, hal. 2, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/2E22D42A-F3B5-4C75-B3E4-0902C4747056/8021/4BadanSupervisiBI.pdf>, diakses pada 10 November 2010

¹²⁶*Ibid.*, hal. 2

¹²⁷Perry Warjiyo, *Op. cit.*, hal. 11

¹²⁸*Ibid.*, hal 11

¹²⁹*Ibid.*, hal. 12

5. menyampaikan informasi terkait dengan pelaksanaan tugasnya kepada masyarakat secara langsung.

2.1.2.7 Persetujuan Anggaran Operasional oleh DPR

UU BI 2004 menetapkan Dewan Gubernur menetapkan anggaran tahunan BI, yang meliputi anggaran untuk kegiatan operasional dan anggaran untuk kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan.¹³⁰ UU BI 2004 juga menetapkan bahwa anggaran operasional tersebut dan evaluasi penggunaan anggaran tahun berjalan disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.¹³¹ Sementara itu laporan mengenai kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan dilaporkan secara khusus (tertutup) kepada DPR.¹³²

2.2 Hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dasar Presiden menyelenggarakan pemerintahan, menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Bagir Manan berpendapat yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.¹³³ Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan yang bersifat khusus.¹³⁴

¹³⁰Indonesia (a), *Op. cit.*, Pasal 60 ayat (2)

¹³¹*Ibid.*, Pasal 60 ayat (3)

Persetujuan yang dimaksud dalam pasal ini diberikan melalui konsultasi dengan komisi yang membidangi Bank Indonesia dan perbankan. Persetujuan tersebut harus diberikan paling lambat tanggal 31 Desember tiap tahun anggaran. Apabila sampai tanggal 31 Desember tersebut naggaran tersebut belum mendapat persetujuan maka dianggap DPR menyetujui usulan anggaran yang diajukan.

¹³²*Ibid.*, Pasal 60 ayat (4)

¹³³Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, (Kencana Prenada Media, Jakarta: 2009), hal. 98

¹³⁴*Ibid.*, hal. 98

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden dalam hal ini adalah pemimpin tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Tugas Presiden sebagai pemimpin tertinggi administrasi negara dikelompokkan dalam beberapa golongan:¹³⁵

1. tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum;¹³⁶
2. tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan, mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi, dan lain-lain;
3. tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum;
4. tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Sedangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang secara konstitusional berada di tangan Presiden.¹³⁷ Presiden dalam hal ini memiliki hak prerogatif dalam menjalankan tugas tersebut. Akan tetapi karena wewenang ini berada dalam lingkungan maka menjadi bagian dari objek administrasi negara.

Akan tetapi Bank Indonesia, sebagai bagian pemerintah, tidak dapat dipengaruhi oleh kekuasaan yang dimiliki oleh presiden. Hal ini dikarenakan keberadaan bank Sentral telah diamanatkan oleh konstitusi. Presiden dalam hal ini juga tidak dapat secara penuh menggunakan hak prerogatifnya guna mengangkat Gubernur dan Deputy Senior Gubernur Bank Indonesia. Presiden dalam hal ini bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Seseorang dapat menjadi Gubernur

¹³⁵*Ibid.*, hal 99

¹³⁶Tugas dan wewenang memelihara, menjaga, dan menegakan keamanan dan ketertiban merupakan tugas dan wewenang paling awal dari sebuah pemerintahan. Abdul Ghoffar berpendapat bahwa asal mula pembentukan negara dan pemerintahan pertama-tama ditujukan pada usaha memelihara, menjaga, dan menegakan keamanan dan ketertiban umum. Tugas semacam ini terdapat juga dalam tujuan membentuk pemerintahan Indonesia yang merdeka. Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa salah satu tujuan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia.

¹³⁷Abdul Ghoffar, *Op. Cit.*, hal 99

dan/atau Deputi Senior Gubernur BI jika diusulkan oleh Presiden dan disetujui oleh DPR.¹³⁸

Bank Indonesia memasuki babak baru dalam sejarah perjalanannya sebagai bank sentral ketika UU Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia disahkan. UU Bank Indonesia tersebut memberikan status dan kedudukan sebagai suatu lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain. UU Bank Indonesia tersebut lahir karena status dan peranan Bank Indonesia dalam undang-undang terdahulu sudah tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan dan dinamika perekonomian nasional dan internasional.¹³⁹

Kedudukan BI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia semakin jelas dengan amandemen UUD 1945. UUD 1945 amandemen keempat menyatakan bahwasanya negara mempunyai suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.¹⁴⁰ Eksistensi bank sentral. Pada naskah asli UUD 1945 tidak tercantum ketentuan yang mengatur mengenai bank sentral. Ketentuan tersebut hanya terdapat pada bagian penjelasan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 naskah asli.¹⁴¹

¹³⁸Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 41 ayat (1)

Pasal 41 ayat (1) berbunyi, "Gubernur dan Deputi Senior diusulkan dan diangkat oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Jika Dewan Perwakilan Rakyat menolak calon yang diajukan oleh Presiden maka Presiden wajib untuk mengajukan calon baru, Pasal 41 ayat (3). Jika kemudian Dewan Perwakilan Rakyat kembali menolak calon yang dicalonkan maka Presiden wajib mengangkat kembali Gubernur BI sebelumnya, Pasal 41 ayat (4).

¹³⁹Indonesia (b), *Op. cit.*, Penjelasan Umum UU Bank Indonesia 1999

Perubahan pada diri Bank Indonesia dibutuhkan guna mengimbangi perubahan yang cukup pesat di dalam dunia perekonomian. Pemerintah pada saat itu melihat beberapa kelemahan dalam struktur perekonomian nasional yang menimbulkan berbagai penyimpangan. Pemerintah juga melihat perkembangan ekonomi internasional yang sangat cepat, dan cenderung mengarah pada sistem ekonomi global yang ditandai dengan semakin terintegrasinya pasar keuangan dunia yang memudahkan lalu lintas modal disertai dengan semakin ketatnya persaingan di dunia internasional.

Untuk menghadapi tantangan tersebut maka diperlukan sebuah landasan ekonomi yang kokoh melalui strategi pembangunan yang tepat dalam rangka mewujudkan perekonomian nasional yang diwarnai dengan ekonomi kerakyatan yang merata, mandiri, andal, berkeadilan, dan terbuka. Guna mewujudkan perekonomian yang kokoh tersebut maka peran serta Bank Indonesia dibutuhkan dalam menentukan kebijakan-kebijakan moneter. Wewenang seperti ini tidak ditemukan dalam undang-undang yang terdahulu.

¹⁴⁰Indonesia (d), *UUD 1945 Amandemen Keempat*, Pasal 23D

Hubungan BI dengan lembaga tinggi negara lainnya pada garis besarnya berhubungan dengan kebijakan moneter. BI setiap awal tahun anggaran menyampaikan laporan tertulis mengenai evaluasi pelaksanaan kebijakan moneter dan rencana kebijakan moneter yang akan datang kepada Presiden dan DPR. Khusus hubungan dengan DPR, BI juga harus memberikan laporan triwulan dan juga memberikan laporan manakala dimintakan oleh DPR.¹⁴²

2.2.1 Hubungan BI dengan Pemerintah dalam hal Keuangan

Bank Indonesia membantu pemerintah dalam hal menerbitkan dan menempatkan surat-surat utang negara yang pada nantinya hasil dari surat-surat utang tersebut dipergunakan untuk membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).¹⁴³ Akan tetapi Bank Indonesia tidak dapat membeli sendiri surat-surat utang negara itu sendiri. Jika Bank Indonesia membeli sendiri surat utang negara tersebut sendiri maka hal ini akan mempengaruhi kebijakan moneter Bank Indonesia karena adanya konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam tubuh Bank Indonesia. *Moral hazard* seperti ini akan berakibat buruk bagi pertumbuhan ekonomi nasional.

Bank Indonesia juga berperan sebagai kasir pemerintah yang menatausahakan rekening pemerintah di Bank Indonesia, dan atas permintaan pemerintah, dapat menerima pinjaman luar negeri untuk dan atas nama pemerintah Indonesia.¹⁴⁴ Akan tetapi Bank Indonesia kini tidak dapat lagi memberikan kredit kepada pemerintah guna mengatasi defisit (*deficit spending*). Hal ini dilakukan agar Bank Indonesia dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengendali moneter tidak terganggu.

¹⁴¹Penjelasan Pasal 23 ayat (5) naskah asli UUD 1945, yang berbunyi “....., kedudukan Bank Indonesia yang akan mengeluarkan dan mengatur peredaran uang kertas, ditetapkan dengan undang-undang...”

¹⁴²*Ibid.*

¹⁴³*Ibid.*

¹⁴⁴*Ibid.*

2.2.2 Hubungan BI dengan Pemerintah dalam hal Kebijakan¹⁴⁵

Bank Indonesia juga bekerja sama dengan pemerintah dalam tartan penentuan kebijakan. Bank Indonesia berkoordinasi dengan pemerintah dalam mengarahkan kebijakan yang menjadi wewenang masing-masing secara bersama-sama dapat bersinergi guna mencapai sasaran ekonomi makro, seperti inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan kesempatan kerja.¹⁴⁶ Koordinasi di antara pemerintah dan Bank Indonesia diperlukan pada sidang kabinet yang membahas masalah ekonomi, perbankan, dan keuangan yang berkaitan dengan tugas-tugas Bank Indonesia.¹⁴⁷ Bank Indonesia memberikan pendapat serta pertimbangan mengenai RAPBN serta kebijakan lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenangnya.¹⁴⁸ Pemerintah, di lain pihak, juga dapat menghadiri rapat Dewan Gubernur Bank Indonesia dengan hak bicara, tetapi tidak diberikan hak pengambilan keputusan (hak suara).¹⁴⁹

2.3 Hubungan BI dengan Lembaga Lain

Bank Indonesia juga bekerja sama dengan berbagai lembaga lain guna mendukung keberhasilan tugasnya. Kerja sama ini pada umumnya dituangkan dalam bentuk nota kesepahaman (MoU) ataupun Surat Keputusan Bersama (SKB). Penerbitan MoU maupun SKB tersebut dimaksudkan agar tercipta sebuah hubungan yang selaras antar lembaga dan adanya kejelasan tugas dan wewenang masing-masing lembaga serta mendorong penegakan hukum yang lebih efektif.

¹⁴⁵Meskipun Bank Indonesia merupakan lembaga negara yang independen, tetap diperlukan koordinasi yang bersifat konsultatif dengan Pemerintah, sebab tugas-tugas Bank Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan-kebijakan ekonomi nasional secara keseluruhan.

¹⁴⁶Perry Warjiyo, *Op. cit.*, hal. 36

¹⁴⁷Bank Indonesia, *Kedudukan bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara*, <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Hubungan+Kelembagaan/Lembaga+Negara/> diakses pada tanggal 7 Oktober 2010

¹⁴⁸*Ibid.*

Salah satu contoh kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia adalah penerbitan surat utang negara. Bank Indonesia memberikan pendapatnya manakala pemerintah akan menerbitkan surat utang negara atau ketika pemerintah memutuskan untuk meminta pinjaman kepada pihak asing.

¹⁴⁹*Ibid.*

Berikut ini adalah contoh bentuk kerja sama Bank Indonesia dengan lembaga lain:¹⁵⁰

1. Departemen Keuangan: MoU tentang Mekanisme Penetapan Sasaran, Pemantauan, dan Pengendalian Inflasi di Indonesia, MoU tentang BI sebagai *Process Agent* di bidang pinjaman dan hibah luar negeri Pemerintah, SKB tentang Penatausahaan Penerbitan Surat Utang Negara (SUN) dalam rangka penyehatan perbankan)
2. Kejaksaan Agung & Kepolisian Negara: SKB tentang kerjasama penanganan tindak pidana di bidang perbankan
3. Kepolisian Negara RI dan Badan Intelijen Negara: MoU tentang Pemberantasan uang palsu
4. Menkokesra, Kementerian Koperasi dan UKM: MoU bidang Pemberdayaan dan Pengembangan UMKM
5. Perhimpunan Pedagang SUN (Himdasun): MoU tentang Penyusunan Master Repurchase Agreement (MRA)
6. Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tentang Koordinasi Pengelolaan Uang Negara

2.4 Hubungan BI dengan Lembaga Internasional

BI dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya menjalin hubungan kerja dengan lembaga-lembaga internasional. Jalinan kerja sama tersebut dibutuhkan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas BI. BI mengadakan kerjasama internasional meliputi bidang-bidang:¹⁵¹

1. Investasi bersama untuk kestabilan pasar valuta asing
2. Penyelesaian transaksi lintas negara

¹⁵⁰*Ibid.*

¹⁵¹Bank Indonesia, *Hubungan Kerjasama Internasional Yang Dilakukan Bank Indonesia*, <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Hubungan+Kelembagaan/Lembaga+Internasional/>, diakses pada 15 November 2010

3. Hubungan koresponden
4. Tukar-menukar informasi mengenai hal-hal yang terkait dengan tugas-tugas selaku bank sentral
5. Pelatihan/penelitian di bidang moneter dan sistem pembayaran.

Secara umum kerja sama jalinan hubungan internasional yang dijalin oleh BI terdiri:¹⁵²

1. Kerja sama yang dilakukan atas nama BI dalam rangka melaksanakan tugas-tugasnya, seperti keanggotaan BI di *South East Asia Central Bank* (SEACEN), *ASEAN Central Bank Forum* (ACBF), *Bank for International Settlement* (BIS), atau *Islamic Financial Sector Board* (IFSB); dan
2. Kerja sama yang dilakukan untuk dan atas nama Negara, seperti keanggotaan BI di *International Monetary Fund* (IMF), *World Trade Organization* (WTO), *Islamic Development Bank* (IDB), atau *Asian Development Bank* (ADB).

¹⁵²Perry Warjiyo, *Op. cit.*, hal. 37

BAB 3

BANK INDONESIA SEBAGAI *LENDER of LAST RESORT*

Pemberlakuan UU Nomor 23 Tahun 1999 telah mengubah kedudukan Bank Indonesia. sebelum UU Nomor 23 Tahun 1999, Bank Indonesia merupakan pembantu pemerintah. Bank Indonesia dalam menjalankan kebijakan moneter harus sesuai dengan kebijakan pemerintah yang ditetapkan oleh Dewan Moneter, yang dipimpin oleh Menteri Keuangan. Hal ini dikarenakan tugas BI tidak diatur secara tegas dalam undang-undang sebelumnya, UU Nomor 13 tahun 1968. BI dalam undang-undang tersebut memiliki tujuan:

1. meningkatkan taraf hidup rakyat;
2. mengatur, menjaga, dan memelihara kestabilan nilai rupiah;
3. mendorong kelancaran produksi dan pembangunan;
4. Memperluas kesempatan kerja.

Akibat dari pengaturan ini tugas BI akhirnya menjadi tidak terfokus dan seringkali menimbulkan konflik antara tugas menjaga kestabilan rupiah dengan tugas mendorong pertumbuhan ekonomi.¹⁵³

3.1 Tujuan dan Fungsi Bank Indonesia

Bank Indonesia, sebagai bank sentral, mempunyai satu tujuan tunggal yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.¹⁵⁴ Kestabilan nilai rupiah

¹⁵³ Djoni Gazali dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan, Edisi Pertama*, (Sinar Grafika, Jakarta: 2010), hal. 104

Implikasi dari tidak fokusnya tugas tersebut mengakibatkan pencapaian tujuan akhir dari tujuan BI kurang efektif. Hal ini disebabkan oleh beberapa factor. Pertama, peran BI sebagai otoritas moneter menjadi kabur karena kekurangjelasan wewenang dan tanggung jawab sebagai akibat tidak fokusnya tujuan dan tugas yang harus dilaksanakan. Kedua, fungsi BI sebagai otoritas moneter kurang fokus karena memungkinkan timbulnya *conflict* di antara tugas-tugas yang harus dilaksanakan. Ketiga, tugas pokok BI, membantu pemerintah, mengakibatkan BI menjadi tidak independen dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan yang harus ditetapkan.

¹⁵⁴Indonesia (b), *Op. cit.*, Pasal 7

mengandung 2 aspek, yakni kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa serta kestabilan terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah terhadap barang serta jasa tercermin dari perkembangan laju inflasi.¹⁵⁵ Sedangkan kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang asing dapat dilihat dari posisi nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.¹⁵⁶

Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kenaikan harga-harga (inflasi) yang tinggi dan terus menerus akan menurunkan daya beli masyarakat, khususnya golongan masyarakat yang memiliki pendapatan tetap. Nilai tukar rupiah yang terus melemah akan mempengaruhi pendapatan netto dari perdagangan luar negeri. Pengaruh juga dapat dirasakan terhadap naiknya harga barang, terutama barang dan jasa yang diimpor dari luar negeri. Ketidakstabilan nilai tukar rupiah dan inflasi juga menyebabkan dunia usaha kesulitan untuk menyusun perencanaan usahanya.¹⁵⁷

Sebagaimana di negara-negara lain, penetapan inflasi sebagai sasaran akhir kebijakan moneter dilakukan BI dengan beberapa pertimbangan.¹⁵⁸ Pertama, secara empiris telah terbukti bahwa dalam jangka panjang kebijakan moneter hanya dapat

¹⁵⁵*Ibid.*, Penjelasan Pasal 7

Inflasi menunjukkan kenaikan dalam tingkat harga umum. Secara konseptual tingkat harga diukur sebagai rata-rata tertimbang dari barang dan jasa dalam perekonomian. Secara praktek, tingkat harga dibuat dengan cara mengukur tingkat harga keseluruhan dengan membuat indeks harga, yang merupakan rata-rata harga konsumen atau konsumen. Indeks harga adalah rata-rata tertimbang dari harga sejumlah barang dan jasa. Para ekonom dalam membuat indeks harga menimbang harga individual dengan memperhatikan arti penting setiap barang secara ekonomis.

¹⁵⁶*Ibid.*, Penjelasan Pasal 7

¹⁵⁷Kepala Ekonom Bank Mandiri, Martin Panggabean, pada Koran Sindo tanggal 23 April 2008 (<http://www.kanwilpajakwpbesar.go.id/index.php?task=fullart&PID=167>), menyatakan akibat inflasi terutama dirasakan oleh usaha yang produknya sensitive terhadap harga. Dia menyatakan bahwa walaupun omzetnya masih positif, kombinasi penurunan permintaan akibat merosotnya daya beli masyarakat dan kenaikan harga jual akibat melonjaknya ongkos produksi membuat nilai penjualannya merosot.

Salah satu akibat dari inflasi yang berdampak terhadap dunia usaha adalah naiknya suku bunga. Suku bunga adalah biaya yang harus dibayar oleh debitur atas pinjaman yang diterima dan merupakan keuntungan kreditor atas pinjaman yang diberikan. Suku bunga dapat mempengaruhi keputusan untuk membelanjakan atau menyimpan uangnya. Bagi pelaku usaha, kenaikan suku bunga tentu akan berpengaruh terhadap besarnya utang mereka di bank. Perubahan tersebut akan mempengaruhi para pelaku usaha, terutama kebijakan memperluas usaha mereka.

¹⁵⁸Djoni Gazali dan Rachmadi Usman, *Op. cit.*, hal. 106

mempengaruhi tingkat inflasi dan tidak mempengaruhi *variable riil*, seperti pertumbuhan ekonomi ataupun tingkat pengangguran.¹⁵⁹ *Variable riil* hanya terpengaruh oleh kebijakan moneter dalam jangka pendek saja. Kedua, dengan ditetapkannya inflasi sebagai sasaran tunggal, sasaran tersebut akan menjadi dasar acuan dalam perumusan kebijakan moneter. Penetapan tersebut akan mempermudah dalam penilaian pencapaian tujuan BI.¹⁶⁰

3.1.1 Tugas Bank Indonesia

Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang tersebut, Bank Indonesia mempunyai 3 tugas, yaitu:¹⁶¹

1. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
2. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan
3. mengatur dan mengawasi bank.

Ketiga tugas tersebut merupakan pilar utama BI guna mencapai tujuan mereka. ketiga tugas tersebut perlu diintegrasikan agar tujuan utama BI, mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah, dapat dicapai secara efektif dan efisien.¹⁶²

¹⁵⁹*Ibid.*, hal. 106

¹⁶⁰*Ibid.*, hal. 106

Djoni dan Rachmadi lebih lanjut menjelaskan bahwa penetapan tujuan tunggal tersebut menjadikan sasaran dan batas tanggung jawab Bank Indonesia akan semakin jelas dan terfokus. Implikasi dari terfokusnya tujuan tersebut, BI perlu mengarahkan kebijakannya untuk menyeimbangkan kondisi ekonomi internal, khususnya keseimbangan antara permintaan dan penawaran agregat, dengan kondisi ekonomi eksternal yang tercermin pada kinerja pembayaran. Perwujudan keseimbangan tersebut adalah rendahnya tingkat inflasi, kondisi ekonomi internal, dan terjaganya nilai rupiah pada tingkat perkembangan yang cukup kuat dan stabil, kondisi eksternal.

¹⁶¹Perry Wardjiyo, *Op. cit.*, hal. 29

¹⁶²Bank Indonesia, *Tujuan dan Tugas Bank Indonesia*, <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/>, diakses pada tanggal 14 Desember 2010

Perry Wardjiyo menggambarkan mengapa ketiga tugas tersebut harus diintegrasikan guna mencapai tujuan BI secara efektif dan efisien. Ia menyatakan bahwa tugas BI dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter dilakukan BI antara lain melalui pengendalian jumlah uang yang beredar dan tingkat suku bunga dalam perekonomian. Efektifitas pelaksanaan tugas ini hanya dapat tercapai jika didukung dengan sistem pembayaran yang efisien, cepat, dan aman. Sistem pembayaran



3.1.2 Pilar 1: Menetapkan dan Melaksanakan Kebijakan Moneter¹⁶³

Pada dasarnya kebijakan moneter yang ditempuh oleh otoritas moneter merupakan salah satu bagian integral dari kebijakan ekonomi makro. Kebijakan moneter juga memiliki peranan yang strategis karena kebijakan moneter dapat mempengaruhi pencapaian sasaran akhir dari kebijakan ekonomi makro.¹⁶⁴ Sejalan dengan itu, amandemen UU Nomor 3 Tahun 2004 menekankan agar kebijakan moneter BI dilaksanakan secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian.¹⁶⁵

Sebagai otoritas moneter, Bank Indonesia menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Arah

tersebut harus didukung dengan sistem perbankan yang sehat, tugas BI dalam mengatur dan mengawasi bank. Pada akhirnya sistem perbankan yang sehat akan mendukung pengendalian moneter dan efektifitasnya dalam mempengaruhi kegiatan ekonomi riil dan mencapai stabilitas nilai rupiah terutama berlangsung melalui sistem perbankan.

¹⁶³Bank Indonesia, *Pilar 1. Menetapkan dan Melaksanakan Kebijakan Moneter*, <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/pilar1.htm>, diakses pada tanggal 13 Desember 2010

¹⁶⁴Djoni Gazali dan Rachmadi Usman, *Op. cit.*, hal. 108

¹⁶⁵Perry Wardjiyo, *Op. cit.*, hal. 31

Ketentuan ini dimaksudkan agar kebijakan moneter yang diambil BI dapat dijadikan acuan yang pasti dan jelas bagi dunia usaha dan masyarakat. Pengaturan tersebut juga ditujukan agar kebijakan moneter BI sudah mempertimbangkan dan dapat dikoordinasikan secara baik dengan kebijakan fiskal dan kebijakan lainnya. Penujuan tersebut diharapkan mampu menciptakan kondisi ekonomi makro yang baik, seperti stabilitas harga, pertumbuhan ekonomi, dan perluasan kesempatan kerja.

kebijakan didasarkan pada sasaran laju inflasi yang ingin dicapai dengan memperhatikan berbagai sasaran ekonomi makro lainnya, baik dalam jangka pendek, menengah, maupun panjang. Implementasi kebijakan moneter dilakukan dengan menetapkan suku bunga (*BI Rate*). Perkembangan indikator tersebut dikendalikan melalui piranti moneter tidak langsung, yaitu menggunakan operasi pasar terbuka, penentuan tingkat diskonto, dan penetapan cadangan wajib minimum bagi perbankan.

A. Operasi Pasar Terbuka

Operasi Pasar Terbuka (OPT) dilaksanakan untuk mempengaruhi likuiditas rupiah di pasar uang, yang pada gilirannya akan mempengaruhi tingkat suku bunga. OPT dilakukan melalui dua cara, yaitu melalui penjualan Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan Intervensi Rupiah.

Penjualan SBI dilakukan melalui lelang sehingga tingkat diskonto yang terjadi benar-benar mencerminkan kondisi likuiditas pasar uang. Sedangkan kegiatan intervensi rupiah dilakukan oleh Bank Indonesia untuk menyesuaikan kondisi pasar uang, baik likuiditas maupun tingkat suku bunga.

B. Penetapan Cadangan Wajib Minimum

Kebijakan ini mewajibkan setiap bank mencadangkan sejumlah aktiva lancar yang besarnya adalah persentasi tertentu dari kewajiban segeranya. Saat ini, kebijakan ini tertuang dalam ketentuan Giro Wajib Minimum (GWM) sebesar 5% dari dana pihak ketiga yang diterima bank, yang wajib dipelihara dalam rekening bank yang bersangkutan di Bank Indonesia. Apabila Bank Indonesia memandang perlu untuk mengetatkan kebijakan moneter maka cadangan wajib tersebut dapat ditingkatkan, dan demikian pula sebaliknya.

C. Peran sebagai Lender of The Last Resort

Bank Indonesia juga berfungsi sebagai *lender of the last resort*. Dalam melaksanakan fungsi ini, Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas jangka

pendek yang disebabkan oleh terjadinya *mismatch* dalam pengelolaan dana. *Mismatch* tersebut timbul sebagai akibat dari risiko kredit atau risiko pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, risiko manajemen, dan risiko pasar.¹⁶⁶ Pinjaman tersebut berjangka waktu maksimal 90 hari, dan bank penerima pinjaman wajib menyediakan agunan yang berkualitas tinggi serta mudah dicairkan dengan nilai sekurang-kurangnya sama dengan jumlah pinjaman.

Berkaitan dengan fungsi BI sebagai *lender of last resort*, dewasa ini BI tidak lagi memberikan kredit kepada pemerintah dan kredit likuiditas dalam rangka kredit program, serta hanya dapat melakukan penyertaan modal pada perusahaan yang sangat diperlukan dalam menunjang pelaksanaan tugas BI. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya ekspansi moneter, penambahan jumlah uang yang beredar, sehingga dapat mengakibatkan inflasi. Selanjutnya pengelolaan kredit likuiditas yang sedang berjalan dialihkan kepada Bank Rakyat Indonesia, Bank Tabungan Negara, PT Permodalan Madani

D. Kebijakan Nilai Tukar

Nilai tukar yang lazim disebut kurs, mempunyai peran penting dalam rangka tercapainya stabilitas moneter dan dalam mendukung kegiatan ekonomi. Nilai tukar yang stabil diperlukan untuk terciptanya iklim yang kondusif bagi peningkatan kegiatan dunia usaha.

Secara garis besar, sejak tahun 1970, Indonesia telah menerapkan tiga sistem nilai tukar, yaitu sistem nilai tukar tetap mulai tahun 1970 sampai tahun 1978, sistem nilai tukar mengambang terkendali sejak tahun 1978, dan sistem nilai tukar mengambang bebas (*free floating exchange rate system*) sejak 14 Agustus 1997.

Pemberlakukannya sistem yang terakhir ini, nilai tukar rupiah sepenuhnya ditentukan oleh pasar sehingga kurs yang berlaku adalah benar-benar pencerminan keseimbangan antara kekuatan penawaran dan permintaan. Kemudian daripada itu, untuk menjaga stabilitas nilai tukar, Bank Indonesia pada waktu-waktu tertentu

¹⁶⁶Djoni Gazali dan Rachmadi Usman, *Op. cit.*, hal. 110

melakukan sterilisasi di pasar valuta asing, khususnya pada saat terjadi gejolak kurs yang berlebihan.

E. Pengelolaan Cadangan Devisa¹⁶⁷

BI diberi wewenang untuk mengelola cadangan devisa. BI dalam mengelola cadangan devisa tersebut berhak untuk melakukan transaksi devisa dan dapat menerima pinjaman luar negeri.¹⁶⁸ Pengelolaan dan pemeliharaan cadangan devisa ini harus dilaksanakan berdasarkan prinsip keamanan dan kesiagaan memenuhi kewajiban segera tanpa mengabaikan prinsip untuk memperoleh pendapatan yang optimal.¹⁶⁹ Tujuan pengelolaan dan pemeliharaan cadangan devisa merupakan bagian tidak terpisahkan dari upaya menjaga nilai tukar.

Cadangan devisa merupakan posisi bersih aktiva luar negeri Pemerintah dan bank-bank devisa, yang harus dipelihara untuk keperluan transaksi internasional. Cadangan devisa mencakup pula hak atas devisa yang setia saat dapat ditarik dari suatu badan keuangan internasional. Dalam mengelola cadangan devisa ini, Bank Indonesia lebih mengutamakan tercapainya tujuan likuiditas dan keamanan daripada keuntungan yang tinggi. Walaupun demikian, Bank Indonesia tetap mempertimbangkan perkembangan yang terjadi di pasar internasional, sehingga tidak tertutup kemungkinan terjadinya pergeseran dalam portfolio komposisi jenis penempatan cadangan devisa.

Dalam mengelola cadangan devisa yang optimal, Bank Indonesia menerapkan sistem diversifikasi, baik berdasarkan jenis valuta asing maupun berdasarkan jenis investasi surat berharga. Dengan cara tersebut diharapkan penurunan nilai dalam salah satu mata uang dapat dikompensasi oleh jenis mata uang lainnya atau penempatan lain yang mempunyai nilai yang lebih baik.

¹⁶⁷BI mengupayakan agar cadangan devisa yang dipelihara mencapai jumlah yang dianggap cukup oleh BI untuk melaksanakan kebijakan moneter. Pengelolaan cadangan devisa dilakukan dengan jalan berbagai transaksi devisa, yakni menjual, membeli, dan/atau menempatkan devisa, emas, dan surat-surat berharga secara tunai maupun berjangka, termasuk pinjaman. Tujuan dari pengelolaan cadangan devisa tidak lain guna menjaga nilai tukar rupiah.

¹⁶⁸ Djoni Gazali dan Rachmadi Usman, *Op. cit.*, hal. 109

¹⁶⁹*Ibid.*

F. Kredit Program

Status Bank Indonesia sebagai otoritas moneter yang independen mengakibatkan pemberian kredit program yang selama ini dilakukan selanjutnya berada di luar lingkup tugas Bank Indonesia. Tugas pemberian kredit program akan dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ditunjuk Pemerintah. Pengalihan tugas ini dimaksudkan agar Bank Indonesia dapat lebih memfokuskan perhatian pada pencapaian sasaran-sasaran moneter serta agar dapat tercipta pembagian tugas yang baik antara Pemerintah dan Bank Indonesia.

Pelaksanaan kebijakan moneter ini tidak dapat dilepaskan dari sistem nilai tukar dan devisa. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 12 UU nomor 23 Tahun 1999, BI melaksanakan kebijakan nilai tukar berdasarkan sistem nilai tukar yang telah ditetapkan.¹⁷⁰ Oleh karena, berdasarkan pasal tersebut, itu BI mempunyai berhak melakukan beberapa tindakan. Pertama, devaluasi atau revaluasi terhadap mata uang asing pada sistem nilai tukar yang dianut adalah sistem nilai tukar tetap.¹⁷¹ Kedua, intervensi pasar pada saat sistem nilai tukar mengambang.¹⁷² Ketiga,

¹⁷⁰ *Ibid.*

BI diberi wewenang untuk mengajukan kepada pemerintah sistem nilai tukar yang akan ditetapkan. Berhubungan dengan peran itu, BI dituntut untuk aktif mengikuti pergerakan nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing agar dapat menentukan sistem nilai tukar yang tepat, cocok dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pasar. Apabila konsep sistem nilai tukar yang diajukan oleh BI ditolak oleh pemerintah, maka risiko yang ditimbulkan dari penolakan tersebut merupakan tanggung jawab pemerintah. Sebaliknya, jika anjuran tersebut diterima dan kemudian diberlakukan maka risiko yang timbul dari penerapan tersebut merupakan tanggung jawab BI.

Pemerintah pada tanggal 14 Agustus 1997 menetapkan sistem nilai tukar mengambang (*floating exchange rate system*). Pada sistem mengambang, pergerakan nilai tukar ditentukan oleh besarnya permintaan dan penawaran di pasar. Beralihnya sistem nilai tukar rupiah dari sistem mengambang terkendali (*managed floating exchange rate*) ke sistem nilai tukar mengambang penuh (*floating exchange rate*), menurut Wijoyo Santoso dan Iskandar (<http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/417FEFE4-F04B-47D0-90E8-85AAFCCCF85E/3017/bempvol2no2sept99.pdf>), memberikan dampak terhadap kebijakan moneter di Indonesia. Nilai tukar yang sebelumnya digunakan sebagai salah satu *nominal anchor* dalam pencapaian sasaran akhir kebijakan moneter tidak berlangsung lama digunakan lagi. Sementara dengan semakin terbukanya perekonomian Indonesia, nilai tukar rupiah sangat rentan terhadap arus lalu lintas modal internasional yang bergerak sedemikian dinamis.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

penetapan nilai tukar harian serta lebar pita intervensi pada saat sistem nilai tukar mengambang terkendali.¹⁷³

BI, guna mendukung pelaksanaan kebijakan moneter, dapat melaksanakan survey secara berkala maupun sewaktu-waktu manakala diperlukan.¹⁷⁴ Survey tersebut merupakan proses pengumpulan informasi yang bersifat makro maupun mikro, seperti survey mengenai kegiatan usaha, survey konsumen, survey perkembangan harga asset, dan survey-survey lainnya yang dibutuhkan.¹⁷⁵ Survey tersebut dapat dilakukan oleh BI maupun ditugaskan kepada pihak/lembaga lain berdasarkan penugasan. Setiap badan diwajibkan memberikan data yang diminta guna kepentingan pelaksanaan survey tersebut.¹⁷⁶

3.1.3 Pilar 2: Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran

Sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman dan handal diperlukan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan moneter. Sesuai dengan Undang- Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, salah satu tugas Bank Indonesia adalah mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran.¹⁷⁷ Di bidang sistem pembayaran, Bank Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang rupiah serta mencabut, menarik dan memusnahkan uang dari peredaran. Pada sisi lain dalam rangka mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, Bank Indonesia berwenang melaksanakan, memberi persetujuan dan perizinan atas penyelenggaraan jasa sistem pembayaran seperti sistem transfer dana baik yang bersifat *real time*, sistem kliring maupun

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Indonesia (b), *Op. cit.*, Pasal 14 ayat (1)

¹⁷⁵ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 14 ayat (1)

¹⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 14 ayat (3)

¹⁷⁷ Indonesia (b), *Op. cit.*, Pasal 8 huruf b

Program pengembangan sistem pembayaran nasional yang telah dikembangkan, antara lain, Sistem Kliring Elektronik Jakarta (SKEJ), Penetapan Jadwal Kliring T+ 0, Bank Indonesia Layanan Informasi dan Transaksi antar Bank secara Elektronik (BILINE), Sistem *Real Time Gross Settlement* (RTGS), dan Sistem Transfer Dana dalam US dollar di Indonesia.

sistem pembayaran lainnya misalnya sistem pembayaran berbasis kartu.¹⁷⁸ Selain itu, BI juga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan penukaran uang dalam pecahan yang sama dan pecahan lainnya, penukaran uang yang cacat atau dianggap tidak layak untuk diedarkan, dan menukarkan uang yang rusak sebagian karena terbakar atau sebab lain dengan nilai yang sama atau lebih kecil dari nilai nominalnya, serta memusnahkan uang yang dianggap tidak layak untuk diedarkan kembali.

Sehubungan dengan fungsi pengaturan dan pengawasan ini BI mempunyai 2 wewenang yang sangat penting:¹⁷⁹

1. Menetapkan penggunaan alat pembayaran

Secara umum terdapat 2 jenis alat pembayaran, yakni alat pembayaran tunai dan non tunai.¹⁸⁰ BI mempunyai wewenang untuk menetapkan penggunaan alat pembayaran tunai. Penetapan tersebut meliputi mengeluarkan, mengedarkan, menarik, dan memusnahkan jenis uang tertentu. Penetapan tersebut juga meliputi macam, harga, jenis, ciri uang, dan bahan yang digunakan, serta tanggal pemberlakuan uang tersebut. BI, berkenaan dengan fungsi ini, juga senantiasa menjamin ketersediaan uang di masyarakat dalam jumlah yang cukup dan kualitas memadai.

Sementara itu, kewenangan dalam menetapkan penggunaan alat pembayaran nontunai, baik *paper based* maupun *nonpaper based*, meliputi pengaturan dan penggunaan alat pembayaran nontunai. Tujuan dari pengaturan tersebut adalah untuk memperoleh keyakinan bahwa seluruh alat pembayaran

¹⁷⁸Bank Indonesia, *Pilar 2. Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran*, <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/pilar2.htm>, diakses pada 15 Desember 2010

¹⁷⁹Perry Wardjiyo, *Op. cit.*, hal. 34

¹⁸⁰Pada sistem pembayaran non tunai, saat ini penyediaan layanan jasa pembayaran sebagian besar dilakukan oleh perbankan baik melalui rekening bank di Bank Indonesia, hubungan bilateral antar bank maupun melalui jaringan internal bank yang dimilikinya. Layanan pembayaran dana antar nasabah tersebut biasanya dilakukan melalui transfer elektronik, sistem kliring maupun melalui sistem *Bank Indonesia Real Time Gross Settlement (BI-RTGS)*.

nontunai yang ada telah memperhitungkan risiko-risiko yang mungkin ada dan dikelola serta dimonitor secara baik.¹⁸¹

2. Mengatur penyelenggaraan jasa sistem pembayaran.

BI berhak untuk menyelenggarakan sistem pembayaran atau memberi izin kepada pihak lain untuk menyelenggarakan jasa sistem pembayaran dengan memberikan laporan kegiatannya kepada BI. BI juga memiliki wewenang untuk mengatur sistem kliring¹⁸² dan menyelenggarakan kliring antar bank, serta menyelenggarakan penyelesaian akhir (*settlement*) transaksi pembayaran antar bank, baik dalam mata uang rupiah maupun dalam valuta asing.

Sistem kliring antar bank meliputi sistem kliring domestik dan antar negara. Pengaturan kliring antar Negara mencakup antara lain:¹⁸³

- a. Penetapan persyaratan bagi BI atau bank dalam keanggotaan pada sistem kliring yang bersifat regional ataupun internasional.
- b. Pengaturan mengenai kesepakatan antar BI atau lembaga lain sebagai penyelenggara sistem pembayaran dengan bank sentral dan/atau lembaga penyelenggara sistem pembayaran negara lain yang berkaitan dengan pelaksanaan kliring dan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank.

¹⁸¹Djoni Gazali dan Rachmadi Usman, *Op. cit.*, hal. 111

¹⁸²Pengertian umum kliring adalah pertukaran warkat atau data keuangan elektronik antar bank baik atas nama Bank maupun nasabah yang hasil perhitungannya diselesaikan pada waktu tertentu. Untuk penyelesaian akhir pada penyelenggaraan kliring debit dan kliring kredit dilakukan oleh Penyelenggara Kliring Nasional berdasarkan novasi dengan memperhatikan kecukupan dana dari Peserta.

Perhitungan kliring debit dilakukan atas dasar DKE debit yang diterima oleh Penyelenggara Kliring Lokal (PKL) dan didukung dengan pendanaan awal (*prefund*) Peserta penerima yang cukup. Jika terdapat DKE yang tidak diperhitungkan dalam penyelesaian akhir, maka warkat debit dari DKE tersebut harus diselesaikan antara peserta penerima dan peserta pengirim.

¹⁸³Indonesia (b), *Op. cit.*, Penjelasan Pasal 16

3.1.4 Pilar 3: Mengatur dan Mengawasi Bank

Tugas pengaturan dan pengawasan bank merupakan salah satu tugas yang penting guna mendorong efektivitas kebijakan moneter. Hal ini didasarkan fakta bahwa lembaga perbankan berfungsi sebagai lembaga kepercayaan masyarakat dalam memobilisasi dana dan penyaluran kredit maupun dalam peredaran uang dalam perekonomian.¹⁸⁴ Bank juga berfungsi sebagai media transmisi kebijakan moneter serta pelayanan jasa sistem pembayaran.¹⁸⁵ Fungsi pengawasan bank dengan fungsi pengendalian moneter bersifat interdependen sehingga kedua fungsi tersebut harus sejalan.

Pengawasan perbankan di dunia terbagi atas 2 mekanisme, yakni pengawasan oleh bank sentral bersama dengan lembaga lain dan pengawasan terpisah dari bank sentral.¹⁸⁶ Pengawasan oleh bank sentral dan lembaga lain diterapkan oleh Amerika Serikat, Finlandia, dan Jerman. Pengawasan perbankan di Amerika Serikat dilakukan oleh *Federal Reserve Board* bekerja sama dengan *Office of the Controller of the Currency, State Government*, dan *Federal Deposit Insurance Corporation*, dengan pembagian tugas yang berbeda. Pengawasan bank di Finlandia dilakukan oleh *Bank of Finland*, sebagai bank sentral, bekerja sama dengan *The Bank Inspectorate*. Pengawasan bank di Jerman dilakukan oleh *Bundesbank*, bank sentral, bersama-sama dengan *Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen*. Pada negara lain, seperti Australia, Belgia, Jepang, Swiss, dan Perancis pengawasan dilakukan oleh lembaga lain terpisah dari bank sentral. Pemisahan tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya *conflict of interest* antara tugas menjaga kestabilan moneter dengan tugas menjaga sistem perbankan.¹⁸⁷

¹⁸⁴Perry Wardjiyo, *Op. cit.*, hal. 34

¹⁸⁵Djoni Gazali dan Rachmadi Usman, *Op. cit.*, hal. 112

¹⁸⁶*Ibid.*, hal 113

¹⁸⁷*Ibid.*

Sehubungan dengan tugas pengawasan bank, BI mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengawasi bank. Wewenang tersebut meliputi:¹⁸⁸

1. menetapkan peraturan di bidang perbankan;
2. memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank;
3. melakukan pengawasan bank baik secara langsung maupun tidak langsung;¹⁸⁹ dan
4. mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara umum, BI menetapkan regulasi di bidang perbankan sesuai dengan prinsip kehati-hatian yang disesuaikan secara internasional.

Sebagai upaya membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap sistem keuangan dan perekonomian Indonesia, Bank Indonesia telah menempuh langkah restrukturisasi perbankan yang komprehensif.¹⁹⁰ Langkah ini mutlak diperlukan guna memfungsikan kembali perbankan sebagai lembaga perantara yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi, disamping sekaligus meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan moneter. Restrukturisasi perbankan tersebut dilakukan melalui upaya memulihkan kepercayaan masyarakat, program rekapitalisasi, program restrukturisasi kredit, penyempurnaan ketentuan perbankan, dan peningkatan fungsi pengawasan bank.¹⁹¹

¹⁸⁸Indonesia (b), *Op. cit.*, Pasal 24

¹⁸⁹Pengawasan langsung dilakukan baik dalam bentuk pemeriksaan secara berkala maupun sewaktu-waktu bila diperlukan. Pengawasan tidak langsung dilakukan melalui penelitian, analisis dan evaluasi terhadap laporan yang disampaikan oleh bank

¹⁹⁰Bank Indonesia, *Pilar 3. Mengatur dan Mengawasi Bank*, <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/pilar3.htm>, diakses pada tanggal 15 Desember 2010

¹⁹¹*Ibid.*

3.2 BI Sebagai *Lender of Last Resort*

Konsep dasar pemikiran *Lender of Last Resort* berangkat dari kesadaran bahwa usaha perbankan sangat berdekatan dengan risiko *mismatch*. Bank menyimpan kewajiban yang dapat dimintakan (ditarik) setiap saat oleh deposannya. Sedangkan hak bank, kredit, tidak dapat dimintakan setiap saat sebagaimana lainnya kewajibannya. Oleh karena itu ketika terjadi *mismatch*, bank membutuhkan pinjaman dari pihak lain untuk menjaga likuiditasnya.

Henry Thornton menyatakan bahwa *Lender of Last Resort* mempunyai 3 karakteristik unik (*distinctive features*).¹⁹² Pertama, *Lender of Last Resort* merupakan sumber utama dari likuiditas dalam sistem finansial. Kedua, *Lender of Last Resort* bertanggung jawab atas penyimpanan emas nasional (*central gold reserve*). Ketiga, *Lender of Last Resort* mempunyai tanggung jawab publik. Tidak seperti bank pada umumnya, yang hanya bertanggung jawab kepada para pemegang saham, *Lender of Last Resort* bertanggung jawab kepada seluruh sistem ekonomi.

Konsep tentang bank sentral sebagai *Lender of Last Resort* dipertegas oleh Walter Bagehot. Walter Bagehot melihat posisi bank sentral yang berbeda dengan bank pada umumnya mempunyai kekuatan untuk memberikan pinjaman kepada bank yang *solvent* dengan jaminan yang berkualitas dalam masa krisis.¹⁹³ Akan tetapi ia berpendapat bahwa *Lender of Last Resort* bukanlah sebuah praktik yang diterapkan secara reguler. Ia berpendapat *Lender of Last Resort* hanya dapat diterapkan dalam keadaan memaksa, dalam hal ini ia menggunakan istilah *in the banking panics*.

Walter Bagehot lebih lanjut berpendapat *Lender of Last Resort* merupakan sebuah kebijakan makro ekonomi. *Lender of Last Resort* dalam pandangan Walter Bagehot merupakan jalan keluar (*remedy*) dalam kondisi darurat dalam sistem perbankan.¹⁹⁴ Keberadaan *Lender of Last Resort* bukanlah untuk mencegah terjadinya kepanikan tetapi meminimalisir efek dari kepanikan tersebut.¹⁹⁵ Ketika sistem perbankan berada dalam kondisi krisis maka kepanikan tidak dapat

¹⁹²Thomas M Humphrey, "Lender of Last Resort: The Concept In History", *Economic Review*, March/April 1989, hal. 8-9

¹⁹³*Ibid.*, hal. 12

¹⁹⁴*Ibid.*, hal. 13

¹⁹⁵*Ibid.*, hal. 13

dihindarkan. Bank dalam hal ini harus dapat memenuhi permintaan yang diakibatkan dari kepanikan tersebut. *Lender of Last Resort* berfungsi untuk membantu bank dalam memenuhi kebutuhan akan penarikan tersebut.

Bank Indonesia bertindak sebagai *lender of last resort*, yaitu Bank Indonesia berfungsi sebagai pemberi pinjaman kepada bank dalam keadaan yang memaksa untuk menjaga likuiditas dari bank tersebut. Dalam hal ini Bank Indonesia melakukan penilaian terhadap keadaan suatu bank. Keadaan memaksa tersebut dapat berupa:¹⁹⁶

- a. Hal-hal yang membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan;
- b. Hal-hal yang membahayakan sistem perbankan;
- c. Terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional.

Ketika bank mengalami gagal kliring maka Bank Indonesia sebagai Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) akan menyerahkan bank tersebut ke dalam pengawasan Lembaga Penjamin Simpanan untuk direstrukturisasi.¹⁹⁷ Bank gagal (*failing bank*) adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh LPP sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Bank gagal di dalam undang-undang ini di bagi atas 2 kategori, yaitu: bank gagal yang tidak berdampak sistemik dan bank gagal yang berdampak sistemik. LPS akan menyelamatkan bank gagal yang tidak berdampak sistemik jika bank tersebut memenuhi persyaratan, antara lain:¹⁹⁸

1. Perkiraan biaya penyelamatan secara signifikan lebih rendah dari perkiraan biaya tidak melakukan tindakan penyelamatan tersebut;
2. Bank menunjukkan prospek usaha yang baik, jika diselamatkan;
3. Adanya pernyataan dari RUPS bank yang sekurang-kurangnya memuat:
 - a. Menyerahkan hak dan wewenang RUPS kepada LPS;

¹⁹⁶Indonesia (b), *Op. cit.*, ps. 33.

¹⁹⁷Indonesia (e), *UU Nomor 24 tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan*, LN Nomor 96 tahun 2004, TLN Nomor 4420 tahun 2004, Pasal 21 ayat (1)

¹⁹⁸*Ibid*, Pasal 24 ayat (1)

- b. Menyerahkan kepengurusan bank ke dalam tangan LPS;
 - c. Tidak menuntut LPS atau pihak lain yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan tidak berhasil, sepanjang LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. Bank menyerahkan kepada LPS dokumen-dokumen mengenai:
- a. Penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia;
 - b. Data keuangan nasabah debitur;
 - c. Struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 (tiga) tahun terakhir;
 - d. Informasi lainnya yang terkait dengan aset, kewajiban, termasuk permodalan bank yang dibutuhkan LPS.

Jika bank gagal untuk memenuhi persyaratan disebut di atas atau LPS memutuskan untuk tidak melanjutkan proses penyelamatan maka LPS meminta pencabutan izin usaha bank yang dimaksud.¹⁹⁹

LPS akan menyelamatkan bank gagal yang berdampak sistemik dengan mengikutsertakan pemegang saham, atau lazim dikenal dengan istilah *open bank assistance*. Proses penyelamatan tersebut hanya akan dilakukan jika:

1. Pemegang saham bank yang bersangkutan telah menyetor modal sekurang-kurangnya 20% dari perkiraan biaya penanganan;
2. Adanya pernyataan dari RUPS bank yang sekurang-kurangnya kesediaan untuk:
 - a. Menyerahkan hak dan wewenang RUPS kepada LPS;
 - b. Menyerahkan kepengurusan bank ke dalam tangan LPS;
 - c. Tidak menuntut LPS atau pihak lain yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk

¹⁹⁹*Ibid*, Pasal 31 ayat (1)

LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan

3. Bank menyerahkan kepada LPS, dokumen mengenai:
 - a. Penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia;
 - b. Data keuangan nasabah debitur;
 - c. Struktur permodalan dan susunan pemegang saham 3 (tiga) tahun terakhir;
 - d. Informasi lainnya yang terkait dengan aset, kewajiban, dan permodalan bank yang dibutuhkan LPS.

Stabilitas dunia perbankan dapat dilihat dari tingkat keacakan peringkat kinerja bank, sebagai hasil dari persaingan pasar asupan maupun pasar keluaran. Hal ini ditunjukkan oleh besarnya Entropi Relatif Dinamika Peringkat (EDRP) kinerja bank seluruh industry perbankan.²⁰⁰ Stabilitas industry ini berkaitan dengan Entropi Absolut Dinamika peringkat individu. Keduanya merupakan turunan dari teori Markov.

Model Markov Tersembunyi atau lebih dikenal sebagai *Hidden Markov Model* (HMM) adalah sebuah model statistik dari sebuah sistem yang diasumsikan sebuah Markov Process dengan parameter yang tak diketahui, dan tantangannya adalah menentukan parameter-parameter tersembunyi (*hidden*) dari parameter-parameter yang dapat diamati.²⁰¹ Parameter-parameter yang ditentukan kemudian dapat digunakan untuk analisis yang lebih jauh, misalnya untuk aplikasi *Pattern Recognition*. Untuk dapat menerapkan analisa rantai Markov kedalam suatu kasus, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi:

1. Jumlah probabilitas transisi untuk suatu keadaan awal dari system sama dengan 1 (satu);

²⁰⁰Muliaman D Haddad, *et al*, *Dinamika Struktur Industri Perbankan, Risiko Stratejik Bank Serta Implikasinya Terhadap Stabilitas Sistem Keuangan*, (Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan Bank Indonesia, 2006), hal 11

²⁰¹*Model Markov Tersembunyi*, http://id.wikipedia.org/wiki/Model_Markov_tersembunyi

2. Probabilitas-probabilitas tersebut berlaku untuk semua partisipan dalam sistem;
3. Probabilitas transisi konstan sepanjang waktu;
4. Kondisi merupakan kondisi yang independent sepanjang waktu.

3.2.1 Likuiditas Bank

Fungsi BI sebagai *Lender of Last Resort* merupakan fungsi BI dalam rangka menjalankan kebijakan moneter. Kebijakan moneter merupakan kebijakan mbank sentral atau otoritas moneter dalam bentuk pengendalian moneter dan/atau suku bunga untuk mencapai perkembangan kegiatan perekonomian yang diinginkan.²⁰² Perkembangan kegiatan perekonomian dapat dilihat dari stabilitas ekonomi makro, yang tercermin dari stabilitas harga, membaiknya perkembangan *output riil* (pertumbuhan ekonomi), serta luasnya lapangan pekerjaan yang tersedia.

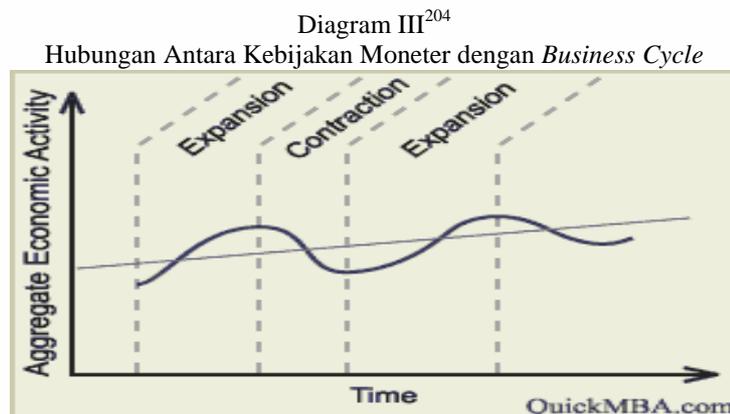
Kebijakan moneter, sebagai bagian dari kebijakan ekonomi makro harus sejalan dengan siklus kegiatan ekonomi (*business cycle*).²⁰³ Kebijakan moneter pada saat krisis (*depression* atau *slump*) tentu berbeda dengan kebijakan saat pertumbuhan ekonomi berkembang pesat (*boom*). Pada praktek dikenal 2 macam kebijakan moneter, kebijakan moneter ekspansif dan kebijakan moneter kontraktif. Kebijakan moneter ekspansif adalah kebijakan yang ditujukan untuk mendorong kegiatan perekonomian, salah satunya dengan meningkatkan jumlah uang yang beredar.

²⁰²Perry Wardjiyo, *Op. cit.*, hal. 62

Pasal 1 angka 10 UU Nomor 23 Tahun 1999 menyatakan bahwa kebijakan moneter adalah kebijakan yang ditetapkan oleh BI untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang dilakukan antara lain melalui pengendalian jumlah uang yang beredar dan/atau suku bunga. Kebijakan moneter merupakan bagian tidak terpisahkan dari kebijakan ekonomi makro, yang pada umumnya dilakukan dengan mempertimbangkan siklus kegiatan ekonomi, sifat perekonomian suatu negara, terbuka atau tertutup, serta faktor-faktor fundamental lainnya. Setiap negara mempunyai kebijakan moneternya masing-masing. Hal ini tergantung dari tujuan yang ingin dicapai dan mekanisme transmisi yang diterapkan dalam perekonomian negara tersebut. berdasarkan strategi dan mekanisme yang diterapkan kemudian ditetapkan kerangka operasional kebijakan moneter.

²⁰³Burns dan Mirchell mengungkapkan *business cycle* merupakan suatu jenis fluktuasi yang terjadi secara regular pada perkembangan ekonomi suatu negara. Siklus tersebut pada umumnya terdiri dari ekspansi yang terjadi pada saat dunia meningkatkan kegiatan ekonominya. Peningkatan tersebut kemudian diikuti dengan penurunan/perlambatan kegiatan ekonomi (resesi), sampai akhirnya kembali pulih yang diikuti dengan fase ekspansi pada siklus berikutnya.

Kebijakan moneter kontraktif adalah kebijakan yang ditujukan untuk memperlambat kegiatan ekonomi, melalui penurunan jumlah uang yang beredar.



BI, sebagai bank sentral, berperan sebagai *lender of last resort*. *Lender of last resort* berperan manakala bank umum mempunyai kesulitan likuiditas. BI, terhadap bank yang bermasalah tersebut, mempunyai kewajiban untuk memberikan kredit untuk mengatasi masalah pendanaan jangka pendek. Akan tetapi bank bermasalah tersebut harus memberikan agunan yang bermutu tinggi dan mudah dicairkan yang nilainya sama atau lebih besar dari nilai kredit yang diberikan.

BI untuk menjaga kesehatan dunia perbankan telah membuat peraturan mengenai likuiditas bank. Peraturan tersebut menjadi dasar bagi bank agar menjaga likuiditas dan solvabilitas mereka.²⁰⁵

1. Pemeliharaan likuiditas

²⁰⁴The *Business Cycle*, <http://www.quickmba.com/econ/macro/business-cycle/>, diakses pada 15 Desember 2010

²⁰⁵BI menetapkan bahwa pengaturan tentang likuiditas bank merupakan pengaturan terpenting dalam *banking management*. Suatu bank dapat dikatakan likuid manakala bank tersebut dapat dengan segera memenuhi kewajiban mereka. Hal ini berarti bank harus menyediakan alat likuid yang cukup, atau dengan melakukan pinjaman, atau menjual asetnya guna memenuhi kewajiban tepat pada waktunya. Likuiditas bank juga dapat diartikan sebagai kemampuan bank untuk membiayai peningkatan asset yang sesuai dengan kewajibannya yang jatuh tempo.

Likuiditas menurut Joseph E Burns berkaitan dengan kemampuan bank untuk menghimpun sejumlah dana tertentu dengan biaya tertentu dalam waktu tertentu. Oliver G Wood Jr menyatakan bahwa likuiditas adalah kemampuan bank untuk memenuhi semua penarikan dana oleh deposan, kewajiban yang telah jatuh tempo, dan/atau memenuhi kebutuhan kredit tanpa penundaan. Willaim M Glavin menyederhanakannya menjadi bank berarti memiliki sumber dana yang cukup untuk memenuhi semua kewajibannya.

Sebagian besar kewajiban dari bank dalam bentuk giro (*demand deposit/checking account*) yang dimana nasabah secara legal dapat mengakses dan menarik dananya setiap saat. Pada saat yang bersamaan bank juga memiliki kewajiban berupa deposito (tabungan (*saving deposito*), deposito (*time deposit*), dan sertifikat deposito kepada beberapa deposannya. Bank yang gagal memenuhi kewajibannya kepada nasabah dikatakan tidak likuid (*illiquid*). Kebutuhan likuiditas sebuah bank dibutuhkan untuk memenuhi ketentuan giro wajib minimum agar saldo rekening yang ada pada bank koresponden selalu berada pada jumlah yang ditentukan dan memenuhi penarikan dana baik oleh nasabah debitur maupun oleh nasabah deposan. Jika sejumlah besar bank mengalami kondisi tidak likuid dalam waktu yang bersamaan akan menimbulkan dampak negative bagi perekonomian nasional.

2. Menjaga Solvabilitas

Sebagian besar asset bank dalam bentuk instrument financial yang lebih likuid sehingga apabila nilai aset bank jauh lebih rendah dari nilai kewajibannya, *equity* atau *net worth* menjadi negatif, maka bank tersebut dapat dikatakan bankrut.

Konsep likuiditas dapat diperluas dengan memasukkan unsur pinjaman, yakni kemampuan bank untuk mendapatkan likuiditas, tunai maupun nontunai. Kemudahan untuk mendapatkan likuiditas merupakan salah satu hal penting bagi usaha perbankan karena permintaan penarikan dana nasabah dapat berubah sewaktu-waktu. Bank diharapkan senantiasa mampu untuk memenuhi permintaan penarikan dana oleh nasabah setiap waktu, terutama ketika permintaan akan hal tersebut tinggi. Kegagalan untuk memenuhi permintaan tersebut akan sangat mempengaruhi kelanjutan hidup bank tersebut karena masyarakat akan kehilangan kepercayaan mereka terhadap bank tersebut. Kepercayaan merupakan hal yang sangat mendasar dalam dunia perbankan.

3.2.2 Teori Pengelolaan Likuiditas Bank²⁰⁶

Pengelolaan likuiditas bank merupakan salah satu masalah yang cukup kompleks dalam kegiatan usaha perbankan. Sulitnya pengelolaan likuiditas tersebut disebabkan oleh karena dana yang dikelola bank sebagian besar adalah dana masyarakat yang sifatnya jangka pendek dan dapat ditarik sewaktu-waktu. Bank harus dapat memperkirakan mungkin kebutuhan likuiditas untuk suatu jangka waktu tertentu. Perkiraan kebutuhan akan likuiditas tersebut sangat dipengaruhi oleh perilaku penarikan nasabah, sifat, dan jenis sumber dana yang dikelola bank. Likuiditas sendiri diperlukan untuk :

- a. pemenuhan aturan cadangan wajib minimum (*reserve requirement*) yang ditetapkan bank sentral;
- b. penarikan dana oleh deposan;
- c. penarikan dana oleh deposan;
- d. pembayaran kewajiban yang jatuh tempo;

Pengelolaan likuiditas sangat dibutuhkan terutama pada saat krisis, saat bank mengalami *negative spread* akibat dari tingginya suku bunga yang harus dibayar tiap-tiap bank atas dana yang mereka dapatkan dari PUAB. Oleh karena itu diperlukan pengelolaan likuiditas yang efektif untuk menghindari terjadinya permasalahan yang serius di kemudian hari. Terdapat berbagai teori untuk mengelola likuiditas.

A. *Commercial Loan Theory*

Commercial loan theory merupakan teori manajemen aktiva tertua yang muncul dan terpengaruh saat negara-negara eropa mengalami pasang perdagangan di dukung kaum merkantilisme.²⁰⁷ Teori ini menitikberatkan pada kemampuan sisi

²⁰⁶Duane B Graddy menyatakan pengelolaan likuiditas memperkirakan permintaan dana oleh masyarakat dan penyediaan cadangan untuk memenuhi semua kebutuhan. Oliver G Wood Jr menambahkan pengelolaan likuiditas juga harus melibatkan perkiraan sumber dana dan penyediaan kas secara terus menerus, baik untuk kebutuhan jangka pendek maupun jangka panjang.

aktiva bank dalam memenuhi kebutuhan likuiditasnya.²⁰⁸ Likuiditas bank akan terjamin manakala aktiva produktif bank terdiri atas kredit jangka pendek yang dapat digunakan sebagai sumber pelunasan.

Bank hanya boleh memberikan kredit jangka pendek seperti modal kerja.²⁰⁹ Kredit tersebut, dijamin oleh pembayaran dari para pemberi atau hasil penjualan barang dagangan debitur bank. Bank tidak dapat memberikan pinjaman untuk keperluan debitur seperti pembelian sekuritas, pembangunan gedung, pembelian barang investasi, maupun pinjaman jangka panjang lainnya. Kesanggupan bank menyediakan alat-alat lancar hari ini adalah dipelihara. Jika berhasil, bank akan terhindar dari prasangka negatif masyarakat yang tidak menguntungkan dalam ilikuid serta tidak ada penarikan dana secara besar-besaran.

Pemeliharaan yang demikian, dilakukan dengan cara menjual kolateral pinjaman atau bahkan menjual sekuritas yang laku keras di bursa efek untuk memperoleh uang tunai yang diperlukan. Berbasis dari teori ini, bank mampu memelihara citra dari peluang negatif kepekaan masyarakat. Akan tetapi, dalam keputusan untuk menggenggamnya adalah mesti memperhatikan kelemahan tidak mampu mengantisipasi perkembangan ekonomi, kenyataan terdapat stabilitas dalam jumlah titipan, dan ternyata likuiditas bank dapat dibantu oleh sistem perbankan sebagai suatu keseluruhan kompleks perantara keuangan. Dari implementasi aturan kita kembali pada teori.

Teori ini memiliki beberapa kelemahan. Pertama, teori ini tidak melihat bahwa mayoritas kredit dalam praktik perbankan bukanlah kredit jangka pendek dan tidak *self liquidating*. Walaupun ada kredit jangka pendek akan tetapi ada kemungkinan kredit tersebut berubah menjadi kredit jangka panjang melalui mekanisme perpanjangan waktu secara terus menerus. Kedua, teori ini mengabaikan kenyataan bahwa dalam kondisi stabil sumber dana bank dapat disalurkan dalam

²⁰⁷Iman Mulyana, *The Commercial Loan Theory*, <http://id.shvoong.com/business-management/management/1686451-commercial-loan-theory/>, diakses pada 16 Desember 2010

²⁰⁸Satgas BLBI, *et al* (a), *Studi Keuangan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Bank Indonesia, Jakarta: 2002), hal. 15

²⁰⁹Iman Mulyana, *Op. cit.*

jangka waktu yang lebih panjang. Ketiga, teori ini secara implisit menganggap likuiditas dapat terpenuhi dengan hanya mengandalkan sumber dari pelunasan dan atau pembayaran kredit oleh nasabah. Padahal penarikan simpanan dan pencairan kredit dapat melebihi likuiditas yang hanya bersumber dari pelunasan kredit

B. Doctrine of Asset Shiftability

Teori ini mengambil titik tolak dari asumsi bahwa bank akan dapat segera memenuhi kebutuhan likuiditas apabila bank memberikan kredit dalam bentuk *shiftable loan/call loan*, pinjaman yang harus dibayar dengan pemberitahuan sebelumnya disertai dengan jaminan surat-surat berharga.²¹⁰ Kreditor dapat melunasi kredit mereka dengan cara mengalihkan (*shifting*) pinjamannya ke bank lain. Apabila pinjaman tidak dapat dilunasi oleh si kreditor maka bank dapat menjual surat-surat berharga yang dijadikan jaminan. Akan tetapi teori ini kan berfungsi apabila pasar keuangan sudah berkembang dan cukup aktif, dengan pengertian berapapun jumlah permintaan dan penawaran dapat diserap oleh pasar.

Teori ini mempunyai satu kelemahan yang cukup mendasar. Jika dalam suatu waktu yang bersamaan bank-bank membutuhkan likuiditas sehingga menjual semua surat berharga untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Kondisi ini akan mengakibatkan tidak hanya kredit tidak dapat dialihkan tetapi juga mengakibatkan harga surat berharga turun. Jika demikian bagaimana bank dapat memenuhi likuiditas yang mereka butuhkan.

C. Theory of Shiftability to the Market

Teori ini muncul pada tahun 1940-an akibat pesatnya perbitan surat berharga, terutama oleh pemerintah Amerika Serikat melalui *treasury bills*. Teori ini menyatakan bahwa likuiditas bank akan terjaga manakala bank memiliki

²¹⁰Satgas BLBI (a), *Op. cit.*, hal. 15

portofolio surat-surat berharga yang berkualitas tinggi dan dapat segera dicairkan.²¹¹ Jika bank membutuhkan likuiditas maka bank dapat dengan segera dengan melepas surat berharga tersebut ke dalam pasar.

Teori ini akan menemui kendala dalam negara yang bank sentralnya belum berjalan dengan baik. Pada saat system perbankan membutuhkan likuiditas pada saat yang bersamaan maka bank-bank pada saat yang bersamaan akan menjadi penjual sekuritas. Pada negara di mana bank sentralnya telah berjalan dengan baik maka bank sentral akan membeli semua surat berharga tersebut. Akan tetapi jika bank sentral dalam Negara tersebut belum berjalan dengan baik maka hal ini akan menjadi masalah bagi system perbankan tersebut. Hal ini dikarenakan adanya surat-surat berharga yang tidak terjual karena sedikitnya pihak yang mampu untuk membeli surat berharga tersebut.

D. The Anticipated Income Theory

Teori ini muncul pada tahun 1930 dan 1940 ketika permohonan kredit sangat rendah sehingga berakibat pada kelebihan likuiditas dan rendahnya keuntungan bank. Pada teori ini dinyatakan bahwa kemampuan bank untuk memenuhi likuiditas bank datang dari kemampuan nasabah yang secara teratur mengangsur atas pokok dan bunga kredit yang diperoleh dari sistem perbankan.²¹² Jadwal pembayaran kredit oleh nasabah akan memberikan *cashflow* secara teratur yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan likuiditas bank. Teori ini mendorong bank untuk memberikan kredit yang berjangka panjang, seperti kredit pemilikan rumah ataupun kredit usaha. Dengan adanya pendekatan ini, bank dimungkinkan untuk mengalokasikan dananya dalam bentuk pinjaman jangka pendek dan jangka panjang. Kunci keberhasilannya adalah :

²¹¹*Ibid.*, hal 15

²¹²*Ibid.*, hal 15

- a. Keberhasilan analisis terhadap tingkat kemampuan nasabah debitor untuk memperoleh penghasilan di masa yang akan datang
- b. Keberhasilan estimasi jumlah penghasilan nasabah debitor analisis di masa yang akan datang
- c. Keberhasilan estimasi waktu penghasilan diterima nasabah debitor di masa yang akan datang
- d. Keberhasilan estimasi terhadap kondisi ekonomi, sosial, dan politik di masa yang akan datang, terutama berkaitan dengan usaha debitor yang bersangkutan
- e. Keberhasilan analisis terhadap karakter atau kemauan nasabah memenuhi kewajibannya.

Teori ini menganggap semua kredit dapat ditagih sesuai dengan waktu penjadwalan tanpa memperhitungkan adanya kemungkinan kegagalan pengembalian kredit oleh debitur. Kegagalan ini dapat dipicu dari dalam diri debitur maupun dari luar. Teori ini sulit diharapkan sebagai sumber likuiditas musiman dan memenuhi permintaan kredit yang harus segera dipenuhi.

*Basel Committee*²¹³ telah menyarankan beberapa prinsip utama dalam mengelola likuiditas perbankan. Prinsip tersebut adalah:²¹⁴

²¹³*Basel Committee* dibentuk oleh sepuluh gubernur bank sentral pada tahun 1974. *Basel Committee* bertemu/bersidang 4 kali dalam setahun. *Basel Committee* mempunyai 4 kelompok kerja yang juga bertemu secara teratur. Akan tetapi mereka tidak mempunyai badan supranasional yang formal yang menjalankan fungsi pengawasan dan setiap keputusan (*conclusion*) yang mereka putuskan tidak memiliki kekuatan hukum. Komite ini hanya memformulasikan standar serta petunjuk pelaksanaan pengawasan dan memberikan rekomendasi mengenai tindakan yang harus diambil oleh otoritas keuangan, disertai dengan detail pelaksanaannya.

Basel Committee untuk Pengawasan menyediakan sebuah forum untuk kerjasama dalam hal pengawasan perbankan. Tujuan lembaga ini adalah untuk meningkatkan pemahaman tentang kunci pengawasan masalah-masalah perbankan dan meningkatkan kualitas pengawasan perbankan di seluruh dunia. Mereka melakukannya dengan cara saling bertukar informasi atas permasalahan pengawasan, pendekatan dan teknik yang digunakan dalam memecahkan masalah tersebut, serta mengembangkan pemahaman bersama. Komite menggunakan ini pengertian umum untuk mengembangkan pedoman dan standar pengawasan di daerah di mana mereka dianggap diinginkan. Dalam hal ini, Komite terkenal karena standar internasional pada kecukupan modal, sedangkan Prinsip Dasar Pengawasan Bank yang Efektif, dan pengawasan perbankan lintas batas negara.

Basel Committee, dalam hal pengawasan bank, memfokuskan kepada pengembangan yang lebih luas di mana bank dapat mengelola likuiditasnya secara global. Perkembangan teknologi dan inovasi keuangan telah memberikan suatu cara baru bagi bank dalam mengerahkan dana melalui kegiatan dan pengelolaan likuiditas.

1. Setiap bank harus memiliki strategi yang jelas dalam mengelola likuiditas sehari-hari. Strategi ini sebaiknya diberitahukan kepada setiap lapisan dalam organisasi bank.
2. Direksi harus mengesahkan strategi dan kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan likuiditas.
3. Setiap bank harus memiliki struktur organisasi yang berfungsi untuk menjalankan strategi likuiditas secara efektif.
4. Suatu bank harus memiliki system informasi yang memadai untuk mengukur, memantau, mengendalikan, dan melaporkan risiko likuiditas. Laporan harus diberikan secara berkala kepada Direksi, Manajemen Senior, dan organisasi terkait.
5. Setiap bank harus menetapkan suatu proses di dalam pengukuran dan pemantauan sumber dana yang diperlukan.
6. Suatu bank harus melakukan analisis likuiditas dengan menggunakan berbagai skenario.
7. Suatu bank harus melakukan review terhadap validitas asumsi yang digunakan dalam pengelolaan likuiditas.
8. Setiap bank harus melakukan review secara berkala terhadap upaya yang dilakukan dalam menjaga hubungan baik dengan pihak pemilik dana, serta melakukan diversifikasi terhadap sumber dana.
9. Bank juga harus memiliki suatu rencana darurat (*contingency plan*) dalam melakukan strategi pengelolaan likuiditas dan prosedur yang harus dilaksanakan pada saat terjadinya krisis likuiditas.
10. Bank harus mengukur, memantau, dan melakukan pengendalian terhadap posisi likuiditas beberapa valuta asing utama utama yang aktif dilakukan dalam transaksi.
11. Tiap bank harus menetapkan dan melakukan review secara teratur atas kebutuhan dan ketersediaan valuta asing dalam jangka waktu tertentu.
12. Setiap bank harus memiliki sistem pengendalian internal yang memadai terhadap proses pengelolaan likuiditas.
13. Setiap bank harus menempatkan suatu mekanisme untuk memastikan bahwa informasi mengenai bank pada tingkat tertentu terbuka kepada publik.
14. Pimpinan bank harus melakukan evaluasi secara independen terhadap strategi, kebijakan, dan prosedur kerja yang dilakukan dan berkaitan dengan pengelolaan likuiditas.

3.3 Bantuan Likuiditas

Lender of Last Resort (LOLR) diartikan sebagai pemberi pinjaman terakhir, yaitu tempat di mana bank bisa mendapatkan dana talangan (*bailout*) dan

²¹⁴Satgas BLBI (a), *Op. cit.*, hal. 19

memberikan keringanan sementara atas kebutuhan likuiditas bank pelaksana yang sehat selama masa krisis.²¹⁵ LOLR di kemudian hari diperluas sebagai dukungan terhadap lembaga keuangan, khususnya perbankan, dari kejatuhan meskipun lembaga tersebut tidak sehat.²¹⁶ Dukungan semacam ini dimaksudkan agar tidak terjadi sebuah efek lanjutan (*domino effect*) terhadap keberadaan lembaga (bank) lain. Efek lanjutan semacam ini lazim disebut dengan istilah kegagalan sistemik.

Bantuan likuiditas pada saat darurat hendaknya diberikan kepada lembaga keuangan yang *solvent* tetapi tidak *liquid*.²¹⁷ *Liquid* merujuk kepada lembaga keuangan yang mampu untuk memenuhi semua kewajibannya jangka pendeknya. *Solvent* merujuk kepada kemampuan bank untuk memenuhi kewajiban jangka panjangnya. Pada banyak kasus sangat sulit untuk membedakan bank yang *illiquid* dengan *insolvent* sehingga layak untuk mendapatkan bantuan likuiditas.²¹⁸ Bantuan likuiditas harus disertai dengan jaminan agunan (*collateral*) yang memadai dan dikenakan denda/*penalty* yang tinggi.

²¹⁵Pengertian LOLR dapat dipergunakan secara berbeda-beda. LOLR dilakukan oleh bank sentral sebagai alat yang digunakan paling akhir untuk membantu likuiditas suatu bank atau perbankan secara keseluruhan, di luar lembaga keuangan lainnya sebagai reaksi atas suatu kondisi tidak normal yang mengakibatkan tidak normalnya permintaan dana untuk memenuhi kebutuhan likuiditas yang tidak didapatkan dari sumber dana alternatif lainnya. LOLR juga merupakan elemen dasar dari keberadaan bank sentral dalam mengatasi kredit bermasalah (*distress lending*) dan merupakan elemen penting dalam pengelolaan krisis.

²¹⁶Pada praktiknya, peran BI sebagai LOLR dapat menciptakan potensi terjadinya *moral hazard* yang memberikan intensif bagi bank yang mengharapkan menerima bantuan likuiditas (*liquidity support*) untuk tingkat risiko yang lebih besar. Konsolidasi dan konglomerasi menghasilkan lembaga keuangan yang lebih besar sehingga membutuhkan dukungan LOLR semakin meningkat. Konsolidasi dan konglomerasi ini menciptakan lembaga-lembaga keuangan yang berisiko terlalu besar untuk gagal (*too big to fail*). Kegagalan terhadap lembaga keuangan semacam ini akan mengganggu system keuangan.

Moral hazard merupakan istilah yang berasal dari industri asuransi yang merujuk pada kemungkinan bahwa pemegang asuransi dengan sengaja melakukan tindakan dengan sengaja melakukan tindakan yang dapat merugikan terhadap objek tanggungan dengan harapan akan memperoleh tanggungan dari perusahaan asuransi. Istilah ini kemudian digunakan dipergunakan dalam konteks krisis keuangan di Asia dengan merujuk kepada perilaku beberapa individu, korporasi, investor, deponan, debitur, dan kreditur yang menciptakan insentif untuk melakukan agenda dan tindakan yang tersembunyi (*hidden agenda*) yang berlawanan dengan etika bisnis dan hukum yang berlaku. Perilaku tersebut sangat mempengaruhi peran pemerintah, bank sentral, maupun lembaga internasional, seperti IMF, untuk bertindak sebagai *insurer* dalam LOLR.

²¹⁷Satgas BLBI, *et al* (b), *BI dan BLBI: Suatu Tinjauan dan Penilaian Aspek Ekonomi, Keuangan, dan Hukum*, (Bank Indonesia: Jakarta: 2002), hal. 45

²¹⁸*Ibid.*

Peran LOLR harus dibedakan antara krisis yang terjadi di dalam sebuah sistem dengan krisis yang terjadi hanya pada sebuah bank secara individual. Pada krisis yang terjadi di dalam system keuangan maka tidak ada satupun yang mampu untuk memberikan bantuan likuiditas kecuali bank sentral. Bantuan tersebut dibutuhkan untuk memulihkan kepercayaan yang berkaitan dengan adanya kejutan permintaan likuiditas. Fungsi LOLR dalam situasi seperti ini tidak bertentangan dengan kebijakan moneter.

3.3.1 Bantuan Likuiditas Pada Kondisi Darurat/Krisis²¹⁹

A. Sifat dan Ruang Lingkup Bantuan Likuiditas Darurat

Terminology *Lender of Last Resort* digunakan dalam kaitan stabilitas keuangan daripada sebagai alat manajemen keuangan jangka pendek. LOLR dapat juga sebagai sebuah kebijakan likuiditas bagi lembaga keuangan oleh bank sentral sebagai reaksi atas kegoncangan luar biasa, yang menyebabkan peningkatan tidak normal dalam kebutuhan likuiditas yang tidak dapat dipenuhi oleh sumber alternatif.²²⁰

Bank sentral seringkali dipersepsikan memiliki akses tidak terbatas atas sumber daya keuangan karena mereka dapat mencetak uang. Persepsi ini dapat

²¹⁹Salah satu indikasi terjadinya kondisi darurat atau krisis dalam dunia perbankan adalah terjadinya *bank runs*. *Bank runs* terjadi apabila suatu bank memiliki asset-asset kredit dalam jumlah besar yang tidak likuid sementara sebagian besar kewajiban mereka dalam bentuk deposit yang berjangka pendek. Bank kemudian mempunyai kewajiban dalam bentuk simpanan dana pihak ketiga yang harus dibayar secara penuh atas dasar *first come first serve*. Nasabah, melihat kondisi bank seperti ini, akan berusaha menarik dana mereka secepatnya dari bank tersebut. Deposan dari bank yang berbeda melihat hal ini akan melakukan hal yang sama karena takut bank mereka juga mengalami kondisi yang serupa. Deposan juga khawatir apabila bank akan mengkonversi asset mereka yang tidak likuid menjadi kas dengan risiko menderita kerugian sehingga kemungkinan uang kas yang diterima tidak mencukupi untuk memenuhi semua kewajiban semua deposan.

Asset bank yang pada umumnya tidak *marketable* akan dijual asset tersebut dengan harga jauh lebih rendah (*fire sale prices*). Kondisi semacam ini mengakibatkan bank menjadi tidak solvent (*insolvent*).

²²⁰Xavier F, et al, "Lender of Last Resort: A Review of the Literature", *Financial Stability Review*, Bank of England, Vol. 7 (November), 1999

berakibat fatal karena memberikan pinjaman secara bebas dalam masa krisis tentu akan merusak stabilitas keuangan dan meningkatkan inflasi. Akan bank sentral dapat memoneterkan (*monetize*) kerugian yang mungkin timbul dari pemberian pinjaman tersebut dengan cara mengasuransikan risiko kredit yang diambil oleh bank sentral. Menteri keuangan harus ikut dalam pengambilan keputusan pemberian pinjaman kepada lembaga yang penting secara sistematis yang menghadapi risiko insolvensi.

Sterilisasi bantuan likuiditas, yang diberikan melalui fasilitas pinjaman darurat, dapat membuat bank sentral memutar likuiditas dalam system perbankan dan memfasilitasi pengendalian moneter dan stabilitas pasar uang. Akan tetapi keberhasilan sterilisasi tergantung pada ketersediaan beberapa instrument yang penting dan kondisi makro ekonomi dan moneter. Jika melihat kasus yang terjadi pada masa krisis 1997, bantuan likuiditas tidak dapat berdiri sendiri, sehingga berakibat pada lepasnya pengendalian moneter. Hal ini mengakibatkan inflasi terus berlanjut dan depresiasi mata uang rupiah. Keadaan ini berakibat pada turunnya kepercayaan masyarakat pada sector perbankan sehingga meningkatkan kebutuhan akan bantuan likuiditas.

B. Bantuan Likuiditas Darurat Pada Masa Krisis Sistemik

Pada masa krisis, bank sentral sebagai *lender of last resort*, harus dapat meyakinkan publik bahwa mereka akan bertindak tegas guna membatasi ruang lingkup gangguan keuangan. BI, jika dimungkinkan, akan memberikan bantuan likuiditas kepada semua bank yang kekurangan likuiditas dalam stadium awal. Pada masa krisis BI juga mempermudah penentuan kriteria lembaga keuangan yang penting secara sistemik jika dibandingkan pada waktu normal.

Pemberian bantuan likuiditas pada saat keadaan krisis sistemik mempunyai landasan hukum di berbagai undang-undang. Pada UU Nomor 13 tahun 1968, dalam Pasal 32 ayat (3) dinyatakan:

“dalam melaksanakan fungsi pokok tersebut dalam Pasal 7, maka Bank (BI) dapat pula memeberikan kredit likuiditas kepada bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat”.

Pada penjelasan umum UU Nomor 13 Tahun 1968 angka III huruf b dinyatakan:

“sebagai *banker’s bank*, bank sentral dapat memberikan likuiditas kepada bank untuk tujuan peningkatan produksi dan lain-lain sesuai dengan program pemerintah, sedangkan sebagai *lender of last resort*, bank sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas yang dihadapinya dalam keadaan darurat”.

Pada UU Nomor 7 Tahun 1992, pada Pasal 37 ayat (2), dinyatakan:

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

Pada penjelasan UU Nomor 7 Tahun 1992 tersebut selanjutnya dinyatakan

“Bank Indonesia dapat melakukan langkah untuk menyelamatkan bank yang mengalami masalah yang membahayakan kelangsungan usahanya dan/atau tindakan likuidasi. Langkah penyelamatan tersebut dilakukan terhadap bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat”.

Pada UU Nomor 23 Tahun 1999, pada Pasal 33 dinyatakan bahwa:

“dalam hal keadaan suatu bank menurut penilaian Bank Indonesia dapat membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan dan/atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku”

Perubahan terjadi saat UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia disahkan. Berdasarkan undang-undang tersebut, BI dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat terhadap bank-bank yang mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis dan membahayakan sistem keuangan. Beban atas fasilitas pembiayaan darurat tersebut ditanggung oleh pemerintah, berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Jika melihat klausul ini berarti dana yang digunakan untuk membiayai fasilitas pembiayaan darurat ini termasuk ke dalam ruang lingkup keuangan negara. Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan:

“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Tabel II²²¹

Pertimbangan Utama Pinjaman Darurat Dalam Situasi Normal dan Krisis Sistemik

Pertimbangan Utama Pinjaman Darurat Dalam Situasi Normal	Pertimbangan Utama Pinjaman Darurat Dalam Situasi Krisis Sistemik
<ol style="list-style-type: none"> 1. Memiliki secara jelas prosedur, otoritas, dan akuntabilitas 2. Menjaga hubungan yang dekat dan pertukaran informasi antara Bank Sentral, otoritas pengawasan, dan Menteri Keuangan 3. Membuat keputusan bersama antara otoritas moneter, <i>supervisory</i>, dan fiskal untuk memberikan pinjaman kepada lembaga yang secara sistematis penting yang menghadapi risiko insolvensi atau tidak memiliki kolateral yang dapat diterima dan cukup 4. Memberikan pinjaman dengan cepat 5. Memberikan pinjaman dalam mata uang lokal 6. Memberikan pinjaman di atas suku bunga pasar 7. Menjaga control moneter melalui sterilisasi yang efektif 8. Mensyaratkan bank peminjam guna meningkatkan pengawasan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memiliki secara jelas prosedur, otoritas, dan akuntabilitas 2. Menjaga hubungan yang dekat dan pertukaran informasi antara Bank Sentral, otoritas pengawasan, dan Menteri Keuangan 3. Membuat pengumuman publik mengenai kesediaan memberikan pinjaman 4. Keputusan untuk memberikan bantuan harus merupakan bagian dari strategi manajemen secara umum dan harus dibuat bersama oleh otoritas moneter, pengawasan, dan fiskal 5. Memberikan pinjaman dengan cepat 6. Memberikan pinjaman dalam mata uang lokal 7. Memberikan pinjaman di atas suku bunga pasar 8. Menjaga kontrol moneter melalui sterilisasi yang efektif 9. Mensyaratkan bank peminjam guna meningkatkan pengawasan

²²¹Satgas BLBI (a), *Op. cit.*, hal. 42

<p>dan membatasi aktivitas</p> <p>9. Jangka waktu pinjaman hanya 3-6 bulan</p> <p>10. Memiliki strategi keluar (<i>exit strategy</i>) yang jelas</p> <p>11. Mengungkapkan (<i>disclose</i>) operasi bantuan darurat jika pengungkapan tersebut tidak mengganggu stabilitas keuangan</p>	<p>dan membatasi aktivitas</p> <p>10. Melonggarkan persyaratan pembayaran jika diperlukan untuk mengakomodasi implemetasi restrukturisasi secara sistematis</p> <p>11. Mengungkapkan (<i>disclose</i>) operasi bantuan darurat jika pengungkapan tersebut tidak mengganggu stabilitas keuangan.</p>
---	---

3.3.2 Kegagalan Sistemik

Bank cenderung untuk meniru bank lain. Bank cenderung untuk menyamakan diri mereka dengan mengeluarkan produk pinjaman yang serupa. Keinginan bank untuk mengeluarkan bergerak bersamaan satu sama lainnya. Akan tetapi sesuatu hal yang aman bagi suatu bank dapat menjadi sesuatu yang berbahaya bagi bank lain jika mereka melakukan hal yang serupa, biasanya hal ini menjadi titik awal terjadinya krisis. Bank juga melakukan pinjaman antar bank oleh karena itu kesulitan suatu bank akan mengakibatkan kesulitan pada bank lain. Kondisi seperti ini dikenal dengan kondisi kegagalan sistemik.

Pada saat ini tidak ada standar yang sama yang diterapkan oleh semua negara mengenai kegagalan sistemik. Achmad Deni Daruri berpendapat bahwa risiko sistemik harus dilihat dari perbandingan besar dana yang masuk dan keluar dari sebuah bank dibandingkan dengan total dana masuk atau keluar di industry perbankan itu sendiri. Ia menambahkan untuk menentukan kegagalan sistemik maka harus dapat diperkirakan seberapa besar *precautionary demand* yang akan ada jika bank tersebut ditutup. Bank Indonesia menetapkan 5 elemen standard penentu kegagalan sistemik, yaitu: dampak kepada institusi keuangan, dampak kepada pasar keuangan, dampak kepada sistem pembayaran, dampak pada psikologis pasar, dan dampak pada sektor riil. Oleh karena itu tindakan penyelamatan hanya dapat dihitung

setelah tindakan tersebut diambil, dengan indikasi apakah sektor perekonomian akan menjadi lebih baik setelah tindakan penyelamatan atau tidak.

Pengenaan status sulit dilakukan karena adanya kekhawatiran akan timbulnya *moral hazard* di industry perbankan. Muliaman D Haddad menyatakan jika suatu bank ditentukan sistemik maka dikhawatirkan ada pelaku bisnis perbankan yang bertindak menyimpang karena oknum tersebut mengetahui bahwa bank tersebut akan di-*bail out* oleh pemerintah. Penentuan sistemik juga dikhawatirkan akan menimbulkan pelarian dana oleh masyarakat dari bank yang tidak sistemik ke bank yang sistemik.

Pemerintah terhadap kegagalan sistemik ini menganal prinsip *too big too fail*. Prinsip ini mewajibkan lembaga pengawas keuangan untuk menjamin para nasabah mendapatkan uang mereka kembali jika suatu bank *insolvent*. Salah satu contoh yang dapat dilihat ketika pemerintah mem-*bail-out First Republic Bank of Dallas* pada tahun 1988. Akan tetapi penetapan prinsip ini berisiko timbulnya *moral hazard*, ketika bank-bank besar lebih berani mengambil risiko dalam menjalankan usaha mereka.

BAB 4

PERTANGGUNGJAWABAN BI ATAS KEBIJAKAN *LENDER of LAST RESORT*

4.1 Pertanggungjawaban Bank Indonesia

A. UU Nomor 13 tahun 1968

Posisi BI dalam UU Nomor 13 Tahun 1968 berada di bawah koordinasi dan komando pemerintah, lembaga eksekutif, yang berjenjang ke atas melalui Dewan Moneter dan Presiden RI. BI memberikan laporan pertanggungjawaban kepada presiden secara langsung. Laporan tersebut diberikan kepada presiden menggunakan prinsip akuntansi bisnis atau kuasi bisnis, di mana ukuran kinerja keuangan diukur dengan tingkat laba tahunan, dan sebagai lembaga yang harus dikenakan PPh. Badan oleh Dirjen Pajak. Laporan BI berdasarkan undang-undang ini terdiri Neraca, Laporan Rugi Laba, dan Laporan Arus Kas.²²²

Pasal 46 UU Nomor 13 Tahun 1968 menyatakan bahwa BI menyusun laporan keuangan tahunan yang menggambarkan perkembangan keuangan dan ekonomi secara luas pada akhir tahun buku. Berdasarkan ketentuan tersebut, BI merupakan lembaga pemerintah yang berfungsi untuk mengatur negara dan kehidupan negara, sehingga tanggung jawab dia mengemban tanggung jawab paling tinggi apabila sesuatu yang tidak dikehendaki terjadi, termasuk untuk mengatasi krisis multidimensional. Bantuan likuiditas sebagai salah satu BI yang dijalankan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintah maka pertanggungjawaban tertinggi atas kebijakan dan pelaksanaan pemberian bantuan likuiditas ada di tangan pemerintah.

²²²Satgas BLBI, *et al (a), Op. cit.*, hal. 120

Apabila ditinjau dari ketentuan mengenai pertanggungjawaban keuangan BI melalui perhitungan tahunan, dapat dibaca dalam Pasal 47 yang menyatakan bahwa, "Tahun buku BI adalah Tahun Dinas Anggaran"; dan dalam pembagian laba bersih antara lain dinyatakan bahwa laba bersih dibagi atas: 20% untuk Cadangan Umum, 20% untuk Cadangan Tujuan, 7,5% untuk kesejahteraan pegawai yang penggunaannya harus memperhatikan petunjuk dari pemerintah, 7,5% untuk jasa produksi, dan sisanya (45%) penggunaannya ditetapkan oleh pemerintah.

Jika melihat pembagian laba seperti di atas, kita bisa melihat bahwa sebagian besar laba yang dihasilkan BI berada di tangan pemerintah (52,5%). Secara metrial, penggunaan saldo laba BI merupakan tolok ukur kinerja BI. Oleh karena itu pemerintah bertanggung jawab atas tindakan BI karena pemerintah merupakan pemegang terbesar saldo laba BI. Pemerintah dianggap sebagai pemilik BI.

B. UU Nomor 23 Tahun 1999

UU Nomor 23 Tahun 1999 menyatakan bahwa BI merupakan lembaga independen yang tidak bisa secara langsung diatur oleh pemerintah (eksekutif).²²³ Akan tetapi, melalui aturan permainan yang jelas dan transparan, kita bisa melihat bahwa hubungan BI dengan perintah adalah hubungan sejajar. Pemerintah diwajibkan untuk mengikuti pendapat BI walaupun BI adalah kasir dan pembantu utama pemerintah menciptakan dan/atau menyalurkan sumber pendanaan baru bagi pemerintah, penata-usahaan pinjaman luar negeri, dan bahkan pembahasan penentuan kebijakan ekonomi.²²⁴

Kewenangan BI menjadi lebih solid dan memiliki independensi yang kuat karena BI diberi wewenang untuk memberikandan mencabut izin pendirian bank dan memberikan sanksi kepada bank pelaksana yang melakukan pelanggaran perbankan. Pemerintah juga berkewajiban berkonsultasi kepada BI manakala akan menerbitkan surat-surat berharga.

Kewenangan ini disertai dengan kewajiban untuk memenuhi asas akuntabilitas yang lebih lagi. BI berkewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban mereka tidak hanya kepada DPR dan pemerintah, tetapi juga kepada masyarakat luas.²²⁵ BPK juga diberi wewenang untuk melakukan audit terhadap BI secara rutin.²²⁶ BPK juga dapat melakukan audit secara khusus terhadap BI atas permintaan DPR manakala hal tersebut dibutuhkan.²²⁷

²²³*Ibid.*, hal. 122

UU Nomor 23 Tahun 1999 adalah landasan bagi BI untuk membentuk suatu sistem perbankan yang sehat yang diharapkan dapat lebih cepat meredam gejolak ekonomi makro yang negatif. BI juga diharapkan mampu untuk mengambil keputusan/kebijakan dengan cepat dan tepat untuk mengantisipasi timbul atau makin parahnya krisis perekonomian. Ketentuan mengenai *prudent banking principal* mulai diterapkan pada undang-undang ini.

²²⁴*Ibid.*, hal. 123

²²⁵Indonesia (b), *Op. cit.*, Pasal 58

²²⁶*Ibid.*, Pasal 61

²²⁷*Ibid.*, Pasal 59

4.1.1 Tanggung Jawab BI atas Bantuan Likuiditas

BI bertanggung jawab untuk mencegah dan mengatasi krisis, baik yang terjadi karena faktor dari dalam maupun dari luar, seperti yang terjadi pada tahun 1997 dan 2007. Penanganan krisis tersebut dapat dilakukan dengan cara melakukan pemulihan secara insentif, melalui kebijakan pemerintah, maupun melalui bantuan teknis dari dunia internasional, seperti bantuan dari *International Monetary Fund* (IMF). Penanganan krisis ini harus dilakukan dengan dilandasi sikap transparansi, komunikatif, dan koordinatif guna mencapai solusi yang objektif proporsional dan konseptual.²²⁸

Inti bentuk tanggung jawab BI atas pemberian bantuan likuiditas dalam rangka kebijakan *lender of last resort* adalah:²²⁹

1. Tanggung jawab kebijaksanaan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Tanggung jawab kebijakan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia merupakan beleid pemerintah dan menjadi tanggung jawab pemerintah.

2. Tanggung jawab pelaksanaan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Panitia Kerja meminta Badan Pengawas Keuangan mengaudit penyaluran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia untuk meneliti ada atau tidaknya penyimpangan dalam penyaluran dana.

3. Pengembalian dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Pemerintah perlu mendorong agar Badan Penyehatan Perbankan Nasional seoptimal mengelola dan menjual bank beku operasi, bank *take over*, dan bank beku kegiatan usaha. Hasil dari pengelolaan dan penjualan asset ini diharapkan mampu untuk mengembangkan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia.

²²⁸Ujang Komara Sambrianto, *Pengawasan dan Pertanggungjawaban Bank Indonesia dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional Terhadap Penyaluran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Tesis Program Kenotariatan, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok: 2006), hal 160

²²⁹*Ibid.*, hal. 165

4. Penegakan Hukum

Jika Badan Pemeriksa Keuangan dalam auditnya menemukan adanya indikasi pelanggaran maka indikasi tersebut dapat dijadikan bukti awal tindak pidana yang menimbulkan kerugian Negara. Kejaksaan Agung mempunyai wewenang untuk menyelidiki penyimpangan tersebut. Pemeriksaan tidak hanya dilakukan terhadap Bank Indonesia tetapi juga kepada bank penerima bantuan.

4.2 Independensi Bank Sentral

Konsep independensi bank sentral muncul pertama kali di kawasan Eropa pada tahun 1920, pada sebuah konferensi di Brussels.²³⁰ Konferensi tersebut menghasilkan sebuah resolusi di mana salah satu poin di dalamnya menyatakan bahwa, “*banks, especially Bank of Issue, should be freed from political pressure and should be conducted on the lines of prudence*”. Oleh karena itu independensi bank sentral di Eropa bukan merupakan bagian sejarah konstitusi, berbeda dengan Amerika Serikat yang memandang hal ini sebagai bentuk pembagian kekuasaan berdasarkan teori Montesquieu.²³¹

Independensi diberikan kepada bank sentral atas 2 alasan, yakni alasan ekonomi (*economic independence*) dan alasan politik (*political independence*).²³² *Economic independence* adalah kemampuan bank sentral untuk menggunakan

²³⁰CB Kisch dan WA Elkin, *Central Bank, A Study of the Constitutions of Bank Issue, With an Analysis of Representative Charters*, (Macmillan and Co, Limited: 1928)

²³¹Ellen E Meade, ed, *The European Central Bank How Accountable? How Decentralized?*, (The American Institute for Contemporary German Studies, Massachussetts: 1979), hal. 9

²³²Maqdir Ismail, *Op. cit.*, hal. 308

Vittorio Grilli mendefinisikan *economic independence* sebagai *the capacity to choose the instruments with which to pursue these goal*. Grilli mendefinisikan *political independence* sebagai *the capacity to choose the final goals of monetary policy, such as an inflation or the level of economic activity*. Paddoa-Schioppa menyatakan bahwa independensi bank sentral berkaitan dengan akuntabilitas dan transparansi bank sentral. Paddoa-Schioppa menyatakan:

“independence, accountability, and transparency interrelate and even overlap, their conceptual distinctiveness should not be ignored. Independence and accountability form a critical pair, the later being the natural complement and counterweight of the former. As to accountability and transparency, they are often seen as interchangeable disregarding that they originate from rather different requirements”.

seluruh kerangka kebijakan keuangan tanpa ada batasan dari pemerintah, karena kebebasan ekonomi diartikan sebagai kapasitas untuk memilih instrument kebijakan yang ada untuk mencapai tujuan. *Political independence* adalah kemampuan bank sentral memutuskan kebijakan dan strategi *monetary policy* yang diambil tanpa ada campur tangan pemerintah.

Independensi adalah salah satu ciri penting lain dari Bank Sentral. UU Bank Indonesia menyatakan bahwasanya Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam menjalankan tugasnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini.²³³ Campur tangan adalah semua bentuk intimidasi, ancaman, pemaksaan, dan bujuk rayu dari pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas Bank Indonesia.²³⁴ Pihak lain adalah semua pihak di luar Bank Indonesia, termasuk pemerintah dan/atau lembaga lainnya. Ketentuan ini dimaksudkan agar Bank Indonesia dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara efektif.²³⁵

Blinder mengembangkan pemahaman teori independensi dari sebuah pertanyaan sederhana, *why should the central bank be independent?*²³⁶ Atas pertanyaan ini, dia menyatakan bahwa kebijakan moneter memiliki aspek jangka panjang. Efek atas sebuah kebijakan dapat terasa dalam jangka waktu yang cukup lama. Akan tetapi para politisi dan bahkan masyarakat awam tidak memahami hal ini. Oleh karena itu jika kebijakan moneter diserahkan kepada pemerintah berdasarkan *day-to-day basis* maka kemungkinan akan timbul permasalahan di masa yang akan datang akan semakin besar. Oleh karena itu sebagian besar pemerintah melepaskan kebijakan moneter kepada para teknokrat dan melindungi mereka dari keramaian dunia politik.

²³³Indonesia (a), *UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia*, Lembaran Negara Nomor 7 tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara 4357, Pasal 4 ayat (2)

²³⁴*Ibid.*, Penjelasan Pasal 4 ayat (2)

²³⁵*Ibid.*, Penjelasan pasal 4 ayat (2)

²³⁶Alan S Blinder, *Central Banking in Theory and Practice*, (MIT Press, Massachusetts: 1998), hal. 55

Meyer mendefinisikan independensi bank sentral sebagai kebebasan dari pengaruh, instruksi/pengarahan, atau kontrol baik dari badan eksekutif maupun dari badan legislatif.²³⁷ Fraser mendefinisikan independensi Bank Sentral sebagai kebebasan Bank Sentral untuk dapat menjalankan kebijakan moneter yang bebas dari pertimbangan-pertimbangan politik.²³⁸ Fraser kemudian menyebutkan hal ini tidak termasuk konsultasi/koordinasi dengan pemerintah dalam rangka menelaraskan kebijakan yang menjadi wewenang masing-masing.

Alan S Blinder menyatakan bahwa independensi bank sentral terbagi dapat dilihat dari 2 aspek, *the freedom to decide how to pursue its goal* dan *its decision are very hard for any other branch of government to reserve*.²³⁹ Blinder menambahkan ketika bank sentral bebas untuk mencapai tujuannya (*goal*) bukan berarti bank sentral bebas untuk menentukan apa yang menjadi tujuannya. Blinder menyatakan bahwa di dalam demokrasi merupakan sebuah hal yang wajar ketika pemimpin politik sebuah negara untuk menentukan tujuan bank sentral dan memerintahkan bank sentral untuk mewujudkan tujuan tersebut.

Blinder menyatakan bahwa bank sentral untuk menjadi sebuah organisasi yang independen membutuhkan sebuah diskresi kekuasaan yang sangat besar untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Akan tetapi bank sentral tidak membutuhkan wewenang untuk menentukan tujuan tersebut. wewenang tersebut menurut Blinder berada di badan legislatif, karena mereka mewakili masyarakat. Jika wewenang tersebut berada di tangan legislatif maka tujuan tersebut diharapkan dapat mewakili kebutuhan rakyat banyak.

Jika melihat dari sisi hukum maka untuk menilai independensi bank sentral dapat dilihat dari 4 indikator, independensi institusi, independensi fungsi, independensi organisasi atau personil, dan independensi keuangan.²⁴⁰ Hal ini dibandingkan dengan hubungan antara pemerintah dan lembaga peradilan, lembaga

²³⁷Bank Indonesia (b), *et al*, *Op. cit.*, hal. 41

²³⁸*Ibid.*, hal. 41

²³⁹Alan S Blinder, *Op. cit.*, hal. 54

²⁴⁰Fabian Amtenbrink, *The Democratic Accountability of Central Bank*, (Hart Publishing, Oxford: 1999), hal. 18

yang dianggap terlepas dari campur tangan pemerintah. Geoffrey P Miller berpendapat bahwa peranan bank sentral dalam sebuah sistem ekonomi mempunyai banyak kesamaan dengan lembaga peradilan dalam suatu sistem hukum. Bank sentral, sebagaimana lembaga peradilan, ditempatkan di luar pengaruh kekuasaan politik.²⁴¹ Hal ini dimaksudkan agar bank sentral dapat berpikir jangka panjang, terlepas dari pengaruh dan tekanan politik, yang bersifat jangka pendek.

4.2.1 Independensi Bank Sentral Secara Institusi

Bank sentral yang independen secara institusi adalah bank sentral yang merupakan bagian terpisah dari pemerintah dan juga parlemen. Amtenbrink menyatakan,

*“institutional independence describe the status of the central bank as an institution separate primarily from executive, i.e government, but also from legislative power, i.e parliament”.*²⁴²

Namun meskipun terpisah dari pemerintah, kekuasaan bank sentral merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah yang diberikan kepadanya.

Untuk menilai independensi bank sentral maka dapat dilihat dari ada atau tidaknya kebebasan bank sentral dari pemerintah, baik dalam bentuk instruksi atau campur tangan di dalam membuat keputusan. Independensi bank sentral juga dapat dinilai dari ada atau tidaknya mekanisme campur tangan pemerintah untuk menjalankan atau mengesampingkan kebijakan bank sentral. Untuk hal ini Sparve berpendapat:

²⁴¹Maqdir Ismail, *Op. cit.*, hal. 334

Miller menyatakan:

“The role of an independent central bank in the economic system is in many ways analogous to the role of an independent judiciary in a legal system. Like the judiciary, the central bank is placed outside the direct play of political forces, although, like the judiciary, it can never be totally insulated from politics. The general accepted purpose for placing the judiciary outside the arena day-to-day politics- to guarantee an impartial interpretation of the law that is not swayed by short term thinking or by political pressure-is quite analogous to the generally understood purpose for establishing an independent central bank- to place the conduct of monetary policy in the hand of an institution with a long time horizon that is not subject to short time political influence”.

²⁴²Fabian Amtenbrink, *Op. cit.*, hal. 18

*“a prohibition for the central bank from seeking or taking instruction from outside sources, complemented by a prohibition for political authorities from issuing instructions to the central bank, on main monetary policy tasks, such as to define and implement monetary policy, to conduct foreign exchange operation, to hold and manage the foreign reserves and to promote the smooth operation of payments systems. By instruction is to be understood only binding statements”*²⁴³

4.2.2 Independensi Bank Sentral Secara Fungsi

Bank sentral dikatakan independen secara fungsi manakala bank sentral dapat secara bebas menggunakan instrument kebijakan moneter dari pemerintah. Bank sentral bebas untuk memilih instrument dan teknik control kebijakan moneter yang akan menghasilkan stabilitas harga. Tolok ukur atas hal ini adalah ada atau tidaknya kebebasan untuk memilih instrument yang diperlukan dalam mencapai tujuan.

Independensi fungsional menjadi alat bank sentral untuk mengendalikan kuantitas dan nilai tukar mata uang sesuai dengan wewenang yang ada padanya. Hochreitner dan Kowalski menyatakan:

“...functional independence empower the central bank to freely choose the instruments and techniques of monetary control and exchange rate policy which ultimately lead to price stability..., functional independence gives the central bank means to control, at discretion, either the quantity or the price of money”.²⁴⁴

Akan tetapi meskipun secara fungsi bank sentral mempunyai kebebasan secara fungsional dalam menentukan instrument guna mencapai tujuannya, kebebasan ini

²⁴³Maqdir Ismail, *Op. cit.*, hal. 337

Larangan yang dimaksud Sparve di sini adalah larangan bagi bank sentral untuk meminta atau melaksanakan instruksi yang mengikat dari pihak lain di luar bank, termasuk pemerintah. Pada saat yang bersamaan ada larangan bagi otoritas politik untuk memberikan instruksi kepada bank sentral dalam melaksanakan tugas di bidang kebijakan moneter. Amtenbrink berpendapat bahwa bank sentral dalam mengambil keputusan harus bebas dari campur tangan *ex ante* pemerintah, berupa instruksi, dan *ex post*, dalam bentuk mekanisme *override*.

²⁴⁴*Ibid.*, hal. 34

Bank sentral dikatakan tidak independen secara fungsional apabila ia tidak bisa memutuskan apakah dalam keadaan tertentu dapat memberikan atau menolak keinginan pemerintah untuk mendapatkan fasilitas kredit atau fasilitas *overdraft*. Jika bank sentral tidak bisa menghalangi atau mencegah pemerintah untuk mendapatkan kedua fasilitas ini, atau juga tidak dapat menghalangi atau mencegah pemerintah menerrbitkan uang guna membiayai kebutuhan pemerintah maka independensi bank sentral secara fungsional telah hilang. Hal ini dikarenakan bank sentral tidak dapat menjalankan fungsinya dalam penertiban uang.

secara hakiki terbatas pada kewenangan yang diberikan atau telah ditentukan batasnya oleh undang-undang atau pemerintah.

4.2.3 Independensi Bank Sentral Secara Organisasi

Independensi bank sentral dari sisi organisasi dilihat dari pemilihan dan pemberhentian personil dan/atau pejabat bank sentral. Independensi organisasi ini juga terkait dengan independensi personel bank sentral itu sendiri. Oleh karena itu, keberadaan wakil pemerintah dalam jajaran pimpinan bank sentral dapat dianggap sebagai bukti rendahnya independensi bank sentral. Indikasi lain rendahnya independensi bank sentral adalah pendeknya masa kerja pimpinan bank sentral.

Masa jabatan yang panjang menjadi salah satu indikasi independensi bank sentral secara organisasi. Hal ini didasarkan kepada pemikiran bahwa masa jabatan pejabat bank sentral yang singkat akan sangat rentan terhadap tekanan politik. Anette Konar dalam hal ini berpendapat:

*“...personal independence refers to the influence the government has in central bank appointment procedures...Sufficiently long terms of office are an important element for protecting central bank autonomy. Short terms of office could make the directorate of the bank more vulnerable to opportunistic political pressures because of the uncertainty of reappointment”.*²⁴⁵

Pejabat bank sentral hanya dapat diberhentikan manakala adanya pelanggaran disiplin yang serius.²⁴⁶ Pemberhentian ini tidak serta merta meniadakan ataupun mengurangi independensi bank sentral. Alasan atas pemberhentian tersebut harus diumumkan kepada khalayak umum. Pejabat yang diberhentikan juga diberi kesempatan melalui lembaga peradilan untuk menguji keputusan pemberhentian dirinya tersebut.

4.2.4 Independensi Bank Sentral Secara Keuangan

²⁴⁵Anette Konar, “The Political Economy of European Central Bank Independence”, *The Bologna Centre Journal of International Affairs*, April 2000, hal. 4

²⁴⁶Maqdir Ismail, *Op. cit.*, hal. 343

Independensi bank sentral juga dapat dilihat dari ada atau tidaknya pengaruh dari pemerintah atau parlemen terhadap anggaran bank sentral dan akses untuk mendapatkan kredit. Bank sentral dikatakan tidak independen dalam bidang keuangan apabila bank sentral dapat dipengaruhi oleh pemerintah atau parlemen terhadap anggaran dan kredit.²⁴⁷ Kejadian ini menjadi bukti bahwa kebijakan moneter, kekuasaan bank sentral, menjadi bagian dari kebijakan fiskal, kekuasaan pemerintah. Akan tetapi pemerintah mempunyai akses tidak langsung atas hal ini karena bank sentral merupakan kasir negara atau karena bank sentral mengelola pinjaman negara.²⁴⁸

Pada intinya bank sentral dalam hal ini mempunyai kebebasan untuk menetapkan sendiri anggaran mereka, tanpa adanya persetujuan dari pemerintah. Bank sentral akan dikatakan independen manakal keuangan mereka tidak berada di bawah kontrol pemerintah atau tidak tergantung pada persetujuan pemerintah. Robert Sparva menyatakan, “*the budget of central bank shall be adopted by the central bank itself and shall not require approval by political authorities*”.²⁴⁹

4.2.5 Independensi Bank Sentral dalam UU Bank Sentral

Konsep independensi bank sentral di Indonesia telah dibahas sejak tahun 1950. Mr. Sjafruddin, presiden *De Javasche Bank*, mensinyalir akan adanya gangguan terhadap gangguan independensi karena rencana pembentukan dewan moneter. Beliau menyatakan:

“justru karena sifat pekerjaan bank sirkulasi, pimpinannya tak boleh ikut diombang-ambingkan oleh pengaruh dan kepentingan politik dari sesuatu saat, maka tidaklah benar apabila pemerintah diberi kekuasaan yang mutlak terhadap bank sirkulasi. Bahaya dari keadaan yang demikian itu ialah bahwa

²⁴⁷ Fabian Amtenbrink, *Op. cit.*, hal. 21

Anette Konar menyatakan:

“...*financial independence refers to the ability of the government to finance government expenditure either directly or indirectly through central bank credits. Direct access may result if the central bank is the cashier to the government or if it handles the management of government debt. In either case, central bank does not have financial independence*”.

²⁴⁸Maqdir Ismail, *Op. cit.*, hal 344

²⁴⁹*Ibid.*

bank sirkulasi mungkin dipergunakan buat kepentingan partai-partai politik, yang pada suatu saat memegang kekuasaan negara”.

Independensi dalam UU Bank Sentral dapat dibagi ke dalam 5 aspek, yakni:²⁵⁰

1) *Institutional Independence*

Kedudukan lembaga bank sentral yang berada di luar lembaga pemerintah dan bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain. Otoritas moneter dapat dikatakan mempunyai independensi apabila mempunyai kebebasan dalam menentukan *final goals* dari kebijakan moneter. Bank sentral yang merupakan bagian dari pemerintah, misalnya bagian dari Departemen Keuangan (*treasury*), akan kehilangan independensinya.²⁵¹

UU Nomor 23 Tahun 1999 menetapkan kemandirian BI sebagai sebuah institusi di dalam Pasal 4 ayat (2). Pasal tersebut menyatakan bahwa Bank Indonesia adalah suatu lembaga Negara yang independen, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang diatur secara tegas dalam UU Bank Indonesia. Secara struktur, BI tidak berada di bawah maupun di dalam pemerintahan sehingga dapat mengurangi adanya intervensi terhadap pelaksanaan tugas BI.²⁵²

Akan tetapi dalam kemandiriannya BI tetap harus bekerja sama dengan pemerintah. UU Bank Indonesia menetapkan mekanisme koordinasi antar pemerintah dengan BI. Mekanisme ini dibutuhkan untuk menjaga independensi BI.²⁵³

2) *Goal Independence*

²⁵⁰Perry Wardjiyo, *Op. cit.*, hal. 42

²⁵¹ M Dawam Rahardjo, *et al*, *Independensi BI Dalam Kemelut Politik*, (Pustaka Cidesindo, Jakarta: 2001), hal. 71

²⁵²*Ibid.*

²⁵³*Ibid.*

Kebebasan Bank Sentral dalam menetapkan tujuan akhir kebijakan moneter sebagai penjabaran dari tujuan yang ditetapkan dalam undang-undang.

3) *Instrument Independence*

Kebebasan Bank Sentral dalam menggunakan instrument moneter dan menetapkan sendiri target-target operasional kebijakan moneter untuk mencapai sasaran akhir yang ditetapkan.

4) *Personal Independence*

Kemampuan dan kewenangan Dewan Gubernur sebagai badan pembuat kebijakan untuk menolak campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain dalam melaksanakan tugas-tugas yang ditetapkan undang-undang.

5) *Financial Independence*

Kewenangan yang diberikan undang-undang kepada Bank Sentral untuk menetapkan dan mengelola anggaran dan asset kekayaannya tanpa perlu persetujuan oleh parlemen. Jika pemerintah atau parlemen mempunyai kontrol atas anggaran bank sentral maka bank sentral tersebut akan rentan terhadap tekanan politik, khususnya berkaitan dengan kebijakan moneter yang mereka ambil.²⁵⁴ Oleh karena itu bank sentral harus mempunyai anggaran tersendiri terlepas dari persetujuan pemerintah.

Pada UU BI independensi finansial BI dapat dilihat pada Pasal 60, anggaran BI ditetapkan oleh Dewan Gubernur. Ketentuan ini merupakan konsekuensi dari status BI sebagai badan hukum. Sebagai badan hukum, BI mempunyai wewenang untuk mengelola kekayaan sendiri terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. BI juga berhak menetapkan anggaran mereka sendiri karena asal dari anggaran tersebut berasal dari kegiatan usahanya sebagai bank

²⁵⁴*Ibid.*, hal. 77

sentral.²⁵⁵ Akan tetapi BI juga mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan anggaran mereka kepada DPR. BI wajib memberikan evaluasi dan anggaran tahunan kepada DPR. Hal ini dimaksudkan agar DPR dapat memantau terhadap pelaksanaan wewenang BI dalam pengelolaan anggaran.

4.3 Akuntabilitas Bank Indonesia

Akuntabilitas bank sentral adalah suatu mekanisme dan bentuk pertanggungjawaban bank sentral terhadap tugas yang menjadi kewajibannya.²⁵⁶ Merriam Webster dictionary mendefinisikan *accountability* sebagai *the quality or state of being accountable; especially: an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one's actions*.²⁵⁷ Oxford Dictionary, sebagaimana dikutip oleh Maqdir Ismail, mendefinisikan *accountability* sebagai: “*obliged to give a reckoning or explanation for one's action; responsible*” di mana *responsible* didefinisikan sebagai “*legally or morally obliged to take care of something or to carry out of duty; liable to be blamed for loss or failure*”.²⁵⁸ Otmar Issing melihat bahwa akuntabilitas adalah tolok ukur untuk menilai kinerja bank sentral. Otmar Issing menyatakan:²⁵⁹

²⁵⁵*Ibid.*, hal. 77

²⁵⁶Maqdir Ismail, *Op. cit.*, hal. 422

²⁵⁷*Accountability*, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/accountability>, diakses pada 26 Desember 2010

²⁵⁸Maqdir Ismail, *Op. cit.*, hal. 423

²⁵⁹*Ibid.*, hal. 424

Robert Elgie menyatakan bahwa akuntabilitas bank sentral tidak lepas dari independensi bank sentral secara politis. Robert Elgie menyatakan:

“This argument based on the assumption that all other things being equal a low level of central bank political independence equates with a high level of indirect democratic accountability and vice versa. The indicators of political independence consist of items which are traditionally associated with the requirements for such accountability. These include the issue whether or not the government is responsible for appointments to and dismissals from bank, whether or not the bank must report to legislature, whether or not the government can veto the bank's decision, whether or not the bank's capital is publicly owned, and so on”

Elgie berpandangan bahwa konsep independensi bank sentral akan dapat dijalankan manakala semua hal sama, tingkat independensi politik bank sentral yang rendah akan sebanding dengan tingkat

“Accountability can only be achieved relative to the definition of the mandate given to the central bank and ultimately the fulfillment of this mandate can only be judged with reference to observable variables. The more clearly and precisely this mandate is defined, the easier it will be to monitor the performance of central bank”

Fabian Amtenbrink menguti pernyataan Dainith bahwa kebutuhan akan adanya akuntabilitas bank sentral bermula dari adanya ide mengenai *democratic responsibility*, konsep umum mengenai akuntabilitas yang selalu tercantum dalam setiap konstitusi.²⁶⁰ Adapun argument paling mendasar mengenai *democratic responsibility of central bank* adalah akuntabilitas tersebut merupakan cerminan dari pendelegasian kekuasaan/kewenangan kepada pejabat-pejabat independen yang ditunjuk tanpa melalui sistem pemilihan (*independent unelected officials*). Delegasi kekuasaan tersebut hanya dapat diterima oleh sebuah masyarakat demokratis manakala bank sentral mempunyai akuntabilitas terhadap suatu lembaga yang dipilih secara demokratis.²⁶¹

Akuntabilitas dibutuhkan untuk mengimbangi independensi BI. Independensi tanpa adanya akuntabilitas akan menjadikan BI sebagai negara dalam negara (*state within state*).²⁶² Pada konsep akuntabilitas ini masyarakat ditempatkan sebagai salah satu *stake holders* BI. Oleh karena itu BI berkewajiban memberikan informasi kepada masyarakat mengenai rencana dan target moneter yang akan dicapai.

Pertanggungjawaban bank sentral tidak hanya memberikan bertanggung jawab atas tindakan yang telah mereka lakukan, tetapi juga wajib memberikan penjelasan mengenai kebijakan yang dibuatnya serta alasan-alasannya.²⁶³ Penjelasan terbuka atas kebijakan tersebut akan mempermudah melakukan penilaian atas kebijakan yang telah diambil sehingga memudahkan meminta pertanggungjawaban

pertanggungjawaban demokratis yang tinggi tetapi tidak langsung. argument ini didasarkan pada pandangan independensi politik yang melibatkan hal-hal yang biasanya sangat berhubungan dengan syarat pertanggungjawaban, misalnya apakah pemerintah berhak memveto keputusan bank sentral.

²⁶⁰M Dawam Rahardjo, *et al, Op .cit.*, (Pustaka Cidesindo, Jakarta: 2001), hal. 81

²⁶¹ Fabian Amtenbrink, *Op. cit.*, hal. 33

²⁶²M Darwam Rahardjo, *et al, Op. cit.*, hal. 37

²⁶³Maqdir Ismail, *Op. cit.*, hal. 426

kepada pejabat bank sentral terkait. Penjelasan secara terbuka juga akan memenuhi prinsip transparansi dalam pelaksanaan tugas BI.

Berdasarkan laporan ini masyarakat berhak menilai dan memberikan respon. Bila diperlukan, melalui DPR, masyarakat dapat meminta pertanggungjawaban BI atas kegagalannya dalam mencapai rencana dan/atau target yang telah mereka canangkan atau atas hal-hal yang dirasakan tidak wajar dalam pengelolaannya. Pada saat inilah DPR berhak atas laporan BI, baik secara berkala maupun khusus, agar kemudian DPR menyampaikan penjelasan atas laporan tersebut kepada masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat memahami persoalan yang mereka curigai.²⁶⁴

4.3.1 Legal Basic

Legal basic dari akuntabilitas pada umumnya mengacu pada suatu undang-undang yang mendasari terbentuknya bank sentral sebagai suatu lembaga, penetapan struktur bank sentral, serta tugas dan kewenangan-kewenangannya. Evaluasi mengenai *legal basic* ini dapat dilakukan, antara lain melalui konstitusi yang menetapkan keberadaan suatu bank sentral. BI mendapatkan legitimasi eksistensinya dari Pasal 23 UUD 1945. Pada Pasal tersebut tidak dirinci secara tegas mengenai tugas dan posisi BI tetapi pasal tersebut telah mensyaratkan adanya sebuah bank sentral dalam Negara Indonesia.

Pengaturan dalam konstitusi, UUD 1945, kemudian dinyatakan dalam sebuah undang-undang. Undang-undang tersebut menjelaskan secara tegas dan terperinci mengenai tugas dan wewenang BI. Dengan demikian, BI bertanggung jawab kebijakan yang diambilnya berdasarkan wewenang dan tugas tersebut. Undang-undang tersebut juga mempermudah pihak luar untuk menilai kinerja BI karena di dalamnya telah terdapat tugas dan wewenang BI.

4.4 Lender of Last Resort dalam Praktik

²⁶⁴ M Darwam Rahardjo, *et al, Op. cit.*, hal. 38

4.4.1 Praktik di Indonesia

A. Kasus BLBI

Pertumbuhan ekonomi pada periode 1990, sebelum 1997, cenderung stabil. Kurs rupiah tetap, investasi cenderung meningkat, dan swasta memiliki kesempatan untuk meminjam kepada kreditur asing. Stabilitas nilai rupiah di pasar membuat para pelaku usaha merasa tidak perlu untuk melindungi nilai rupiah terhadap mata uang asing (*hedging*).²⁶⁵

Pada medio Juli 1997 sejumlah mata uang Asia, seperti Korea Selatan, Thailand, dan Malaysia, melemah nilai tukarnya terhadap mata uang asing, terutama Dollar. Fenomena tersebut pada akhirnya menyerang Indonesia. Akibatnya banyak bank di Indonesia mengalami kerugian karena pada umumnya mereka memiliki kewajiban dalam mata uang asing. Mayoritas dari bank-bank tersebut tidak melindungi nilai tukar (*hedging*) pinjaman mereka. Hal ini berujung pada memburuknya *cash flow* di bank-bank tersebut yang mengakibatkan mereka kesulitan likuiditas.²⁶⁶

Pada awalnya BI menetapkan bahwa bank-bank yang berada dalam kesulitan tersebut masih dapat melakukan kliring walupun mereka bersaldo debit. Kebijakan ini akan terus berlangsung sampai krisis berakhir. Akan tetapi kenyataannya krisis tersebut tidak segera mereda dan semakin banyak bank bersaldo debit yang bersifat sistemik. BI, yang merasa bahwa wewenang dirinya sebagai *lender of last resort* dalam UU Nomor 13 Tahun 1968, akhirnya membawa masalah ini ke dalam rapat kabinet terbatas.

Alm. Presiden Soeharto mengambil keputusan agar Menteri Keuangan dan Gubernur BI mengambil langkah-langkah sebagai berikut:²⁶⁷

1. Bank-bank nasional yang sehat tapi mengalami kesulitan likuiditas sementara supaya dibantu.

²⁶⁵Satgas BLBI (c), *Mengurai Benang Kusut BLBI Edisi II*, (Bank Indonesia, Jakarta; 2002), hal. 3

²⁶⁶*Ibid.*, hal. 3

²⁶⁷*Ibid.*, hal. 6

2. Supaya diupayakan penggabungan (akuisisi) terhadap bank-bank yang nyata-nyata sakit oleh bank yang sehat. Jika upaya ini tidak berhasil maka bank-bank yang tidak sehat tersebut supaya dilikuidasi sementara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para penabung terutama pemilik simpanan kecil.

Pada tanggal 15 Januari 1998 Pemerintah Indonesia menandatangani *Letter of Intent* (LoI) dengan *International Monetary Fund* (IMF). Pada kesepakatan tersebut dinyatakan betapa pentingnya bantuan likuiditas (*liquidity support*) BI dalam rangka menangani kesulitan likuiditas perbankan. Hal ini dipandang sebagai pelaksanaan fungsi *Lender of Last Resort* BI. Namun melihat kondisi krisis dan terjadinya kesulitan likuiditas secara sistemik maka biaya atas penyediaan bantuan likuiditas tersebut menjadi beban pemerintah.²⁶⁸

B. Kasus Bank Centrury

PT Bank Century Tbk (BCIC) pada tahun 2005 menjadi agen penjual produk investasi yang dikeluarkan oleh PT Antaboga Delta Sekuritas.²⁶⁹ Para nasabah Bank Century dijanjikan bunga yang tinggi oleh pihak bank sehingga para nasabah memindahkan uang mereka ke rekening PT Antaboga.²⁷⁰ Setelah diselidiki, ternyata produk investasi tersebut ternyata tidak mempunyai izin dari BAPEPAM-LK.²⁷¹ Setelah uang masuk ke dalam rekening PT Antaboga, dana tersebut kemudian diambil oleh Robert Tantular, pemegang saham mayoritas dari PT Bank Century Tbk. Robert Tantular juga mengajukan kredit kepada Bank Century.²⁷²

²⁶⁸ *Ibid.*, hal. 12

²⁶⁹ *Kronologi Kasus Bank Century: Bank Century Awalnya Agen Antaboga*, <http://bisnis.vivanews.com/news/read/28729-bank-century-awalnya-agen-produk-antaboga>, diakses pada tanggal 26 September 2009

²⁷⁰ *Berstatus Pemilik Baru Century, LPS Tolak Ganti Rugi Nasabah*, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=21159&cl=Berita>, diakses pada tanggal 26 September 2009

²⁷¹ <http://bisnis.vivanews.com/news/read/28729-bank-century-awalnya-agen-produk-antaboga>

²⁷² <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=21159&cl=Berita>

BI sudah melarang pihak Bank Century untuk menjual produk investasi tersebut. Pada tahun 2006 BI mendapati Bank Century masih menjual produk tersebut.²⁷³ Setelah diselidiki ternyata tidak ada pencatatan pembukuan terhadap pembelian produk tersebut.²⁷⁴ Temuan lain mencatatkan tidak adanya lambang Bank Century pada produk tersebut, padahal waktu diluncurkan pada tahun 2005 tercantum logo Bank Century.²⁷⁵

Pada Oktober 2008 pemegang saham mayoritas, yaitu: Robert Tantular, Rafat Ali Rizfi, dan Hesyam Al Waraq, atas desakan BI, berjanji untuk membayar surat berharga yang jatuh tempo serta menambah modal, hal ini dinyatakan dengan adanya *right issue*.²⁷⁶ Pemegang saham tersebut juga berjanji untuk mencari investor baru guna menyelesaikan permasalahan bank. Akan tetapi janji tersebut tidak dipenuhi sehingga pihak bank tidak dapat memnuhi kewajibannya kepada nasabah. Giro Wajib Minimum (GWM) Bank Century pun dibawah batas yang ditetapkan oleh BI. Posisi CAR Bank Century pada 31 Oktober sebesar -3.2 persen.

BI membantu likuiditas Bank Century dengan memberikan pinjaman jangka pendek pada tanggal 14 November 2008 dengan syarat pemegang saham mayoritas Bank Century harus menepati *letter of commitment*.²⁷⁷ *Letter of commitment* tersebut berisi antara lain komitmen untuk memindahkan surat berharga Bank Century ke bank kustodian di Indonesia, mengembalikan hasil pembayaran surat berharga yang jatuh tempo, dan berjanji tidak akan menjadikan surat berharga sebagai jaminan kepada pihak lain. *Letter of commitment* tersebut tidak dipenuhi oleh pihak Bank Century.

²⁷³<http://bisnis.vivanews.com/news/read/28729-bank-century-awalnya-agen-produk-antaboga>

²⁷⁴*Ibid.*

²⁷⁵*Ibid.*

²⁷⁶Surat Berharga Valas Bank Century Bermasalah, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=22393&cl=Berita>, diakses pada tanggal 26 September 2009

²⁷⁷*Ibid.*

BI kembali membantu likuiditas Bank Century pada tanggal 18 November 2008 karena Bank Century gagal kliring.²⁷⁸ Namun kondisi Bank Century yang semakin memburuk mengakibatkan Bank Century diserahkan kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) pada tanggal 21 November 2008. Pada 23 November 2008 LPS memberikan dana talangan sebesar Rp 2.78 Triliun untuk mendorong CAR Bank Century hingga sebesar 10%.

Pada tanggal 5 Desember 2009 LPS kembali menyuntikan dana sebesar Rp 2.2 Triliun agar Bank Century memenuhi persyaratan kesehatan perbankan. Pada akhir tahun 2008 aset Bank Century terhitung sebesar Rp 5.58 Triliun, rugi sebesar Rp 7.8 Triliun. Pada awal bulan Februari 2009 LPS kembali memberikan bantuan dana sebesar Rp 1.5 Triliun. Pada tanggal 21 Juli 2009 LPS kembali mengeluarkan dana sebesar Rp 630 Miliar.

4.4.2 Praktik di Jepang

Dana bank sentral dalam rangka menyelamatkan krisis perbankan nasional, menurut Akira Nagashima dalam kasus Krisis Perbankan Jepang pada tahun 1994, dapat dibagi dalam 5 kategori.²⁷⁹ Kategori I, pinjaman yang *solvent* tapi untuk sementara waktu tidak likuid. Pinjaman seperti umum ditemukan pada tipe pinjaman bank sentral sebagai *last resort*. Pada umumnya dana tersebut akan dikembalikan oleh bank yang bersangkutan. Kategori II, pinjaman yang diberikan pada bank yang *insolvent* akan tetapi membutuhkan bantuan sampai skema penyelamatan (*resolution scheme*) dapat dijalankan. Pembayaran pinjaman ini dapat dilakukan sesuai dengan kerangka skema penyelamatan. Kategori III, pembiayaan institusi perbankan yang mengalami kekurangan modal akan tetapi dengan bantuan pemerintah bank tersebut diharapkan akan kembali *solvent*. Bank dengan bantuan ini diharapkan dapat mencapai tingkat solvensinya atas usahanya sendiri. Kategori IV, pinjaman modal yang diberikan untuk membangun jaringan pengaman bank. Kategori V, pinjaman yang tidak termasuk ke dalam kategori yang telah disebutkan sebelumnya.

²⁷⁸*Ibid.*

²⁷⁹Charles Enoch dan John H Green, ed, *Banking Soundness and Monetary Policy*, (Washington: IMF Institute and Monetary Exchange Affair Department, 1997), hal 197

Keadaan Jepang pada saat itu tidak bisa dibandingkan dengan keadaan kondisi perbankan Indonesia pada saat terjadinya kasus Bank Century. Pada saat itu krisis perbankan Jepang melanda beberapa bank dan institusi keuangan non-bank secara bersamaan, seperti Hyogo Bank, Hanwa Bank, Kyowa Credit Cooperative, dan Anzen Credit Cooperative. Jika semua lembaga tersebut mengalami *insolven* maka ditakutkan terjadi sebuah kegagalan sistemik yang akan berdampak kepada perekonomian Jepang secara keseluruhan.

4.4.3 Praktik di Amerika Serikat

Amerika Serikat pada pertengahan abad ke-20 mengalami 2 krisis yang melanda bisnis perbankan. Krisis pertama diakibatkan oleh kekuatan makroekonomi yang terimbas dari krisis dan inflasi yang terjadi pada akhir tahun 1970 dan awal 1980. Krisis kedua dipengaruhi oleh kebijakan Kongres dan Lembaga Pengawas yang berusaha untuk mengatasi krisis pertama.

Reaksi pemerintah Amerika Serikat atas krisis industri perbankan pada awal 1980 terdiri dari 3 elemen, yakni: deregulasi, kesabaran, dan pemotongan pendanaan bagi pengawasan usaha yang lemah.²⁸⁰ Deregulasi dinyatakan dengan pengesahan *Garn-St. Germain Depository Institutions Act*.²⁸¹ Peraturan tersebut memperbolehkan institusi keuangan mengeluarkan uang untuk tabungan masyarakat tanpa adanya batasan (*interest ceiling*). Kesabaran dinyatakan dengan tidak menutup atau menggabungkan lembaga keuangan yang bermasalah.²⁸² Hal ini dilakukan dengan harapan bahwasanya kesehatan lembaga tersebut akan menjadi lebih baik. Kebijakan ini juga diumumkan dengan pembebasan standar akuntansi pada industri keuangan.²⁸³ Pemerintahan Reagan pada terjadinya krisis menolak untuk menambah dana untuk lembaga otoritas pengawas keuangan, menunda penambahan dana untuk

²⁸⁰Lloyd B Thomas, *Money, Banking, and Financial Markets*, (New York: McGraw Hill Companies Inc, 1997), hal . 259

²⁸¹*Ibid*

²⁸²*Ibid*

²⁸³*Ibid*

menyokong pelaksanaan pembiayaan lembaga keuangan, dan melindungi kepentingan lembaga-lembaga keuangan yang mengalami kesulitan.

4.5 Peranan BI dalam Kasus Bank Century

4.5.1 Analisa BPK

BPK menilai BI tidak tegas dan *prudent* dalam menerapkan aturan dan persyaratan akuisisi dan merger yang ditetapkannya sendiri dalam merger Bank CIC, Bank Pikko, dan Bank Danpac. BPK melihat ada beberapa persyaratan administratif yang tidak terpenuhi saat ketiga bank ini merger. Persyaratan administratif tersebut adalah:

1. rancangan akuisisi belum dipublikasikan dalam surat kabar karena proses setoran modal telah dilakukan terlebih dulu oleh investor;
2. PT Chinkara baru didirikan pada 8 Oktober 1999 sehingga tidak dapat menyampaikan laporan keuangan tiga tahun buku terakhir; dan
3. rekomendasi dari instansi berwenang di Negara asal tidak secara jelas memberikan informasi mengenai *performance* perusahaan tersebut (Chinkara).

BI juga dinilai tidak tegas dalam melaksanakan pengawasan atas Bank Century sehingga permasalahan semakin berlarut-larut hingga pada akhirnya ditetapkan sebagai bank gagal bank yang berdampak sistemik.

BPK juga menilai pemberian Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek kepada Bank Century yang dilakukan BI dengan mengubah ketentuan dan pelaksanaan pemberian tidak sesuai dengan peraturan. Jika melihat peraturan BI pada saat itu sebenarnya Bank Century tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan fasilitas pendanaan tersebut karena memiliki CAR hanya sebesar 2.02%, syarat CAR minimal untuk mendapatkan fasilitas tersebut adalah 8%. Pada tanggal 14 November 30 Oktober BI mengubah peraturan tersebut bahwasanya bank yang mendapat fasilitas pinjaman adalah bank dengan CAR positif. Akan tetapi perubahan tersebut bersifat sementara dengan mempertimbangkan keadaan sistem keuangan dan perbankan nasional.

Keputusan BI merubah peraturan mengundang perdebatan di antara para ahli. Bagi pihak yang kontra dengan keputusan ini, mereka melihat keputusan ini sangat tidak lazim mengingat saat itu hanya sedikit bank yang memiliki CAR di bawah 8%. Kwik Kian Gie berpendapat bahwa keputusan ini mungkin akan membawa dampak yang lebih luas bagi perbankan Indonesia, L/C bank Indonesia tidak akan dipercaya dalam perdagangan internasional. Hendri Saparini melihat kesulitan yang dialami oleh Bank Century bukan karena kondisi perbankan secara umum akan tetapi karena kesalahan manajemen Bank Century sendiri.

Para pihak yang pro atas keputusan ini melihat keputusan ini merupakan hal yang biasa. Hal ini berhubungan dengan diskresi yang dimiliki oleh BI. Fauzi Ichsan berpendapat bahwa perubahan peraturan dalam masa krisis sangat lazim dilakukan di berbagai Negara. Ichsanuddin Noorsy berpendapat kita harus memahami bahwa ada asas diskresi dan asas keleluasaan bertindak yang dihubungkan dengan asas kewenangan melakukan tindakan itu, tergantung otoritas yang dimiliki. Prof Erman Rajagukguk berpendapat bahwa jika untuk menyelamatkan perekonomian nasional ada peraturan di bawah yang menghambat proses penyelamatan tersebut maka perubahan peraturan tersebut diperbolehkan.

BPK juga melihat keputusan BI menyatakan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik tidak didasarkan pada data dan informasi yang lengkap dan muktakhir. BPK juga melihat bahwa perhitungan biaya penyelamatan Bank Century tidak didasarkan pada data Bank Century yang sesungguhnya.

IV.2 Kesimpulan DPR

Berdasarkan hasil Rapat Pleno Panitia Angket tanggal 1 Maret 2010, DPR sepakat atas 2 opsi kesimpulan yang kemudian akan disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR RI. Opsi tersebut adalah:

A. Opsi A

Permasalahan Bank Century telah ada sejak proses akuisisi-merger Bank CIC, Bank Pikko, dan Bank Danpac yang dilaksanakan dengan tidak memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-

undangan yang berlaku. BI juga dianggap lemah dalam melakukan pengawasan terhadap Bank Century, bahkan dianggap memberikan kemudahan terhadap Bank Century. Keputusan memberikan fasilitas pendanaan kepada Bank Century merupakan wewenang tetapi ada dugaan adanya pelanggaran peraturan atas mekanisme dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Atas hal ini DPR merekomendasikan agar institusi penegak hukum melaksanakan proses hukum terhadap manajemen Bank Century yang diduga kuat telah melakukan tindak pidana tertentu. Proses ini juga berlaku bagi pejabat BI yang terlibat dalam tindak pidana tersebut. Aparat penegak hukum juga menindaklanjuti adanya kemungkinan penyimpangan dalam pelanggaran yang terjadi saat pelaksanaan pemberian FPJP.

B. Opsi C

DPR berkesimpulan bahwa dana yang diberikan kepada Bank Century merupakan bagian dari keuangan Negara. DPR juga berkesimpulan patut diduga telah ada penyimpangan dalam proses pengambilan kebijakan oleh otoritas moneter dan fiskal yang diikuti berbagai penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. DPR juga mensinyalir adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh otoritas moneter dan fiskal dengan mengikutsertakan pemegang saham pengendali, pengurus dan manajemen Bank CIC dan Bank Century, debitur dan nasabah terkait, sehingga terindikasi merugikan keuangan dan perekonomian Negara.

BAB 5

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

1. Bank sentral mempunyai peranan penting bagi keberadaan sebuah negara, terutama bagi pembangunan ekonomi masyarakat. Bank sentral, sebagai sebuah produk bank, tidak dibangun dan tumbuh secara alamiah. Bank sentral pada mulanya berkembang dari suatu bank yang mempunyai tugas sebagaimana dilakukan oleh bank-bank pada umumnya, atau yang lebih dikenal dengan bank komersial. Bank sentral yang didirikan serupa dengan bank komersial lainnya secara bertahap diberi tugas dan tanggung jawab yang lebih besar berbeda dengan bank komersial. Keberadaan bank sentral sangat penting guna mengatur dan mengawasi kegiatan perbankan agar aktivitas di dalam dunia perbankan dapat berkembang dengan sehat dan dapat berjalan dengan lancar. Hal ini melihat keberadaan badan regulator yang independen dapat membawa dunia perbankan melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien dan mampu memajukan perekonomian. Selain sebagai regulator bank sentral juga diharapkan mampu menjadi *banker's bank* dalam menjalankan fungsinya sebagai *Lender of Last Resort (LoLR)* atau pemberi pinjaman terakhir bagi bank-bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek dan tidak dapat memperoleh pinjaman dari bank lain. Bank Indonesia, sebagai bank sentral, mempunyai satu tujuan tunggal yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah mengandung 2 aspek, yakni kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa serta kestabilan terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah terhadap barang serta jasa tercermin dari perkembangan laju inflasi. Sedangkan kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang asing dapat dilihat dari posisi nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing. Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang tersebut, Bank Indonesia mempunyai 3 tugas, yaitu:

- a) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
- b) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan

- c) mengatur dan mengawasi bank.

Ketiga tugas tersebut merupakan pilar utama BI guna mencapai tujuan mereka. ketiga tugas tersebut perlu diintegrasikan agar tujuan utama BI, mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah, dapat dicapai secara efektif dan efisien. Bank Indonesia dalam menjalankan kebijakan moneter berfungsi sebagai *lender of the last resort*. Dalam melaksanakan fungsi ini, Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas jangka pendek yang disebabkan oleh terjadinya *mismatch* dalam pengelolaan dana. *Mismatch* tersebut timbul sebagai akibat dari risiko kredit atau risiko pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, risiko manajemen, dan risiko pasar. Bank Indonesia dalam hal ini berfungsi sebagai pemberi pinjaman kepada bank dalam keadaan yang memaksa untuk menjaga likuiditas dari bank tersebut. Dalam hal ini Bank Indonesia melakukan penilaian terhadap keadaan suatu bank. Keadaan memaksa tersebut dapat berupa:

- a. Hal-hal yang membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan;
- b. Hal-hal yang membahayakan sistem perbankan;
- c. Terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional.

Bantuan likuiditas pada saat darurat hendaknya diberikan kepada lembaga keuangan yang *solvent* tetapi tidak *liquid*. *Liquid* merujuk kepada lembaga keuangan yang mampu untuk memenuhi semua kewajibannya jangka pendeknya. *Solvent* merujuk kepada kemampuan bank untuk memenuhi kewajiban jangka panjangnya. Pada banyak kasus sangat sulit untuk membedakan bank yang *illiquid* dengan *insolvent* sehingga layak untuk mendapatkan bantuan likuiditas. Bantuan likuiditas harus disertai dengan jaminan agunan (*collateral*) yang memadai dan dikenakan denda/*penalty* yang tinggi. Peran LOLR juga harus dibedakan antara krisis yang terjadi di dalam sebuah sistem dengan krisis yang terjadi hanya pada sebuah bank secara individual.

2. BI dapat dimintai pertanggungjawaban, terlepas dari adanya independensi BI, atas kebijakan yang diambilnya dalam kerangka LOLR. Inti bentuk tanggung jawab BI atas pemberian bantuan likuiditas dalam rangka kebijakan *lender of last resort* adalah:

- a) Tanggung jawab kebijaksanaan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Tanggung jawab kebijakan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia merupakan *beleid* pemerintah dan menjadi tanggung jawab pemerintah.

b) Tanggung jawab pelaksanaan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Panitia Kerja meminta Badan Pengawas Keuangan mengaudit penyaluran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia untuk meneliti ada atau tidaknya penyimpangan dalam penyaluran dana.

c) Pengembalian dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Pemerintah perlu mendorong agar Badan Penyehatan Perbankan Nasional seoptimal mengelola dan menjual bank beku operasi, bank *take over*, dan bank beku kegiatan usaha. Hasil dari pengelolaan dan penjualan asset ini diharapkan mampu untuk mengembangkan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia.

d) Penegakan Hukum

Jika Badan Pemeriksa Keuangan dalam auditnya menemukan adanya indikasi pelanggaran maka indikasi tersebut dapat dijadikan bukti awal tindak pidana yang menimbulkan kerugian Negara. Kejaksaan Agung mempunyai wewenang untuk menyelidiki penyimpangan tersebut. Pemeriksaan tidak hanya dilakukan terhadap Bank Indonesia tetapi juga kepada bank penerima bantuan.

Dasar dari permintaan pertanggungjawaban ini adalah prinsip akuntabilitas Bank Sentral. Akuntabilitas tersebut merupakan cerminan dari pendelegasian kekuasaan/kewenangan kepada pejabat-pejabat independen yang ditunjuk tanpa melalui sistem pemilihan. Akuntabilitas dibutuhkan untuk mengimbangi independensi BI. Independensi tanpa adanya akuntabilitas akan menjadikan BI sebagai negara dalam negara (*state within state*). Pertanggungjawaban bank sentral tidak hanya memberikan bertanggung jawab atas tindakan yang telah mereka lakukan, tetapi juga wajib memberikan penjelasan mengenai kebijakan yang dibuatnya serta alasan-alasannya. Berdasarkan laporan ini masyarakat berhak menilai dan memberikan respon. Bila diperlukan, melalui DPR, masyarakat dapat meminta pertanggungjawaban BI atas kegagalannya dalam mencapai rencana dan/atau target yang telah mereka canangkan atau atas hal-hal yang dirasakan tidak wajar dalam pengelolaannya.

5.2 Saran

Saya rasa merupakan impian setiap negara mempunyai bank sentral yang independen. Saya juga telah melihat bahwa Indonesia telah menciptakan cara untuk menciptakan sebuah bank sentral yang independen. Akan tetapi untuk beberapa kejadian saya tidak melihat bahwa BI, sebagai bank sentral, telah benar-benar independen. Hal ini berdasarkan keterlibatan pemerintah dalam Komisi Stabilitas Sistem Keuangan dalam menentukan kebijakan moneter. Bahkan Ketua KSSK, yang berasal dari unsur pemerintah, berhak mengambil keputusan secara mandiri.

Saya rasa adalah hal terbaik untuk membiarkan BI sebagai satu-satunya otoritas moneter. Saya rasa kita tidak membutuhkan lembaga lain untuk mengurus permasalahan moneter karena pada akhirnya akan menimbulkan tumpang tindih wewenang yang hanya membingungkan masyarakat. BI diisi oleh putra putrid terbaik bangsa yang sangat mengerti karakteristik dan kebutuhan terbaik bangsa ini dalam hal perekonomian maka kita biarkan mereka memikirkan permasalahan moneter ini.

BI harus terlepas dari setiap kepentingan tersembunyi (*hidden agenda*) dari setiap pihak, termasuk pemerintah maupun legislatif. Semua pihak harus memperhatikan kepentingan jangka panjang bangsa ini dibandingkan dengan kepentingan sesaat golongan tertentu. Tidak adil rasanya jika kepentingan bangsa ini dipertaruhkan demi kepentingan sekelompok kecil masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ali, Masyhud. *Cermin Retak Perbankan Refleksi, Permasalahan, dan Alternatif Solusi*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 1999.
- Amtenbrink, Fabian. *The Democratic Accountability of Central Bank*. Oxford: Hart Publishing, 1999.
- Bank Indonesia. *Krisis Global Dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*. Jakarta: Author, 2010.
- . *Studi Keuangan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*. Jakarta: Author, 2002.
- . *Bank Indonesia Bank Sentral Indonesia Sebuah Pengantar*. Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, 2004.
- Blinder, Alan S. *Central Banking In Theory And Practice*. Massachusetts: MIT Press, 1998.
- Capie, Forest. *The Evolution Of General Banking*. The World Bank: Policy Working Paper 1534, 1995
- De Kock, M. H. *Control Banking*. London: Staples Press Limited, 1954.
- Djumanha, Muhammad. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Enoch, Charles dan John H Green, (ed.). *Banking Soundness and Monetary Policy*. Washington: IMF Institute and Monetary Exchange Affair Department, 1997.
- Gazali, Djoni dan Rachmadi Usman. *Hukum Perbankan, edisi pertama*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan Uud 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2009.
- Goodhart, C.A.E. *The Central Bank And The Financial System*, Massachusetts: MIT Press. 1995
- Haddad, Muliaman D *et al. Dinamika Struktur Industri Perbankan, Risiko Strategik Bank Serta Implikasinya Terhadap Stabilitas Sistem Keuangan*. Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan Bank Indonesia, 2006.
- Ismail, Maqdir. *Independensi, Akuntabilitas, dan Transparansi Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral*. Depok: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1973.

- KIsh, CB dan WA Elkin. *Central Bank, A Study of The Constitutions of Bank Issue, With An Analysis of Representative Charters*. New York: Macmillan and Co Limited, 1928
- Meade, Ellen E. (ed.). *The European Central Bank How Accountable? How Decentralized?.* Massachussetts: The American Institute for Contemporary German Studies, 1979.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2001.
- . *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 6, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 12.
- Nugraha, Safri *et al.* *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Nurtjahjo, Hendra *et.al.* *Eksistensi Bank Sentral Dalam Konstitusi Berbagai Negara (Pembahasan Kemandirian Bank Indonesia Dalam Perspektif Hukum Tata Negara*. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2002.
- Rachbini, Didik J. *et al.* *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*. Jakarta: PT Mardi Mulyo, 2000.
- Rahardjo, *et al.*, *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah*. Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, 1995.
- Raharjo, Hari Sugeng. *Kewenangan Bank Indonesia Dalam Penanganan Bank Gagal Pasca Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan*. Depok: Tesis Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006.
- Rahardjo, M Dawam *et al.* *Independensi Bi Dalam Kemelut Politik*. Jakarta: Pustaka Cidesindo, 2001
- Sahasad, Hedi. *Century Gate, Refleksi Ekonomi-Politik Skandal Bank Century*. Jakarta: Lingkar Studi Islam dan Kebudayaan (LSIK), 2009.
- Sambrianto, Ujang Komara. *Pengawasan Dan Pertanggungjawaban Bank Indonesia Dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional Terhadap Penyaluran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Depok: Tesis Program Kenotariatan, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006
- Satgas BLBI. *Mengurai Benang Kusut BLBI Edisi II*. Jakarta; Bank Indonesia, 2002.
- Satgas BLBI, *et al.* *Studi keuangan bantuan likuiditas bank Indonesia*. Jakarta: Bank Indonesia, 2002.
- . *BI dan BLBI: Suatu Tinjauan Dan Penilaian Aspek Ekonomi, Keuangan, Dan Hukum*. Jakarta: Bank Indonesia, 2002.
- Sitompul, Zulkarnain. *Perlindungan Dana Asabah Bank: Suatu Gagasan Tentang Pendirian Lps Di Indonesia*. Jakarta: FH UI, 2002.

- Setioprodo, Bambang. *Suatu Tinjauan Mengenai Kemandirian Bank Indonesia*. Makalah disampaikan pada seminar Independensi Bank Indonesia, Jakarta, 30 April 1998, hal. 10-12
- Thomas, Lloyd B. *Money, Banking, And Financial Markets*. New York: McGraw Hill Companies Inc, 1997.
- Warjiyo, Perry (ed.). *Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral Republik Indonesia Sebuah Pengantar*. Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, 2004.
- Wijaya, Krisna. *Reformasi Perbankan Nasional Catatan Kolom Demi Kolom*. Jakarta: Kompas, 2000.

JURNAL

- Broz, J Lawrence. "The Origins of Central Banking", *International Organization*, vol. 52, 1998, hal. 238
- Humphrey, Thomas M. "Lender of Last Resort: The Concept In History", *Economic Review*, March/April 1989, hal. 8-9
- Konar, Anette. "The Political Economy of European Central Bank Independence", *The Bologna Centre Journal of International Affairs*, April 2000, hal. 4
- Mize, Paul (ed.). *Central Banking, Monetary Theory, and Practice Essays in Honour of Charles Goodhart, Volume One*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc., 2003.
- Willis, H. Parker. "Central Banking", *Encyclopedian of the Social Sciences*, Vol. 3-4, edited by Edwin, R. A. Seligman, (New York: The Macmillan Company, 1968), hal. 27
- Xavier, F *et al.* "Lender of Last Resort: A Review of the Literature", *Financial Stability Review*, Bank of England, Vol. 7 (November), 1999

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan*. PP Nomor 4 tahun 2008. TLN 4907.
- . *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*. UU Nomor 23 tahun 1999. LN No 66. TLN 3843.
- . *Undang-Undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan*. UU Nomor 24 tahun 2004. LN No 96. TLN 4420.
- . *Undang-Undang tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia*. UU Nomor 3 tahun 2004. LN No 165. TLN 4357.

-----.. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia. UU Nomor 3 tahun 2004. LN No 7. TLN 4357.*

INTERNET

Accountability. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/accountability>. Diakses pada 26 Desember 2010

Akbar, Patraialis. *Dinamika Lembaga-lembaga Negara Mandiri di Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.* <http://www.djpp.depukumham.go.id/htn-dan-puu/658-dinamika-lembaga-lembaga-negara-mandiri-di-indonesia-pasca-perubahan-undang-undang-dasar-1945.html>. Diakses pada tanggal 7 Oktober 2010

Ari. *Songsong LPJK, BI Lebih Galak Dalam Pengawasan.* <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol3274/songsong-lpjk-bi-lebih-galak-dalam-pengawasan>. Diakses pada 2 November 2010

Bank Indonesia. *Hubungan Kerjasama Internasional Yang Dilakukan Bank Indonesia.* <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Hubungan+Kelembagaan/Lembaga+Internasional/>. Diakses pada 15 November 2010

-----.. *Inflation targeting Framework (ITF).* <http://www.bi.go.id/web/id/Moneter2/Inflation+Targeting/Inflation+Targeting+Framework/>. Diakses pada 29 oktober 2010

-----.. *Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara.* <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Hubungan+Kelembagaan/Lembaga+Negara/>. Diakses pada tanggal 7 Oktober 2010

-----.. *Penetapan Target Inflasi.* <http://www.bi.go.id/web/id/Moneter/Inflasi/Bank+Indonesia+dan+Inflasi/penetapan.htm>. Diakses pada 29 Oktober 2010

-----.. *Pilar 1. Menetapkan dan Melaksanakan Kebijakan Moneter.* <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/pilar1.htm>. Diakses pada tanggal 13 Desember 2010

-----.. *Pilar 2. Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran.* <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/pilar2.htm>. Diakses pada 15 Desember 2010

-----.. *Pilar 3. Mengatur dan Mengawasi Bank.* <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/pilar3.htm>. Diakses pada tanggal 15 Desember 2010

-----.. *Tujuan dan Tugas Bank Indonesia.* <http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/>. Diakses pada tanggal 14 Desember 2010

- Batunanggar, S. *Fasilitas Pembiayaan Darurat vs BLBI*. <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/F1C8F167-4C81-4412-AC7B-7AD166E522A7/7886/FPDvsBLBI.pdf>. Diakses pada 9 November 2010
- Berstatus Pemilik Baru Century, LPS Tolak Ganti Rugi Nasabah*. <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=21159&cl=Berita>. Diakses pada tanggal 26 September 2009
- Financial System*. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6189>. Diakses pada tanggal 13 April 2010
- Kronologi Kasus Bank Century: Bank Century Awalnya Agen Antaboga*. http://bisnis.vivanews.com/news/read/28729-bank_century_awalnya_agen_produk_antaboga. Diakses pada tanggal 26 September 2009
- Lender of Last Resort*. <http://www.businessdictionary.com/definition/lender-of-last-resort.html>. Diakses pada tanggal 13 April 2010
- Miller, David. *Bentham's Theory of Utilitarianis*. <http://www.politicsprofessor.com/politicaltheories/benthams-theory-of-utilitarianism.php>. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2010
- Model Markov Tersembunyi*. http://id.wikipedia.org/wiki/Model_Markov_tersembunyi
- Mulyana, Iman. *The Commercial Loan Theory*. <http://id.shvoong.com/business-management/management/1686451-commercial-loan-theory/>. Diakses pada 16 Desember 2010
- Panggabean, Martin. *Koran Sindo tanggal 23 April 2008* (<http://www.kanwilpajakwpbesar.go.id/index.php?task=fullart&PID=167>).
- Rokhim, Rofikoh. *Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan dan Hambatannya*. <http://www.bisnis.com/artikel/2id3031.html>. Diakses pada 2 November 2010
- Santoso, Agus. *Badan Supervisi Bank Indonesia Badan Baru yang Memebantu Komosi XI DPR-RI dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan di Bidang Tertentu Terhadap Bank Indonesia*. <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/2E22D42A-F3B5-4C75-B3E4-0902C4747056/8021/4BadanSupervisiBI.pdf>. Diakses pada 10 November 2010
- Sudarwanto, Barno. *Mengupayakan Bank Indonesia Yang Independen*. <<http://www.indomedia.com.htm>>. Diakses pada tanggal 15 Desember 2009.
- Surat Berharga Valas Bank Century Bermasalah*. <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=22393&cl=Berita>. Diakses pada tanggal 26 September 2009
- The Business Cycle*. <http://www.quickmba.com/econ/macro/business-cycle/>. Diakses pada 15 Desember 2010
- Unit Khusus Museum Bank Indonesia. *Sejarah Bank Indonesia*. http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Museum/Sejarah+Bank+Indonesia/Sejarah+Pra-BI/prasejarahbi_5.htm. Diakses pada tanggal 13 Mei 2010

