

BAB II

PEMBAHASAN

A. Tinjauan tentang Fasilitas Pendanaan Bank Indonesia

1. Dasar Hukum Pemberian Fasilitas Pendanaan Bank Indonesia

Dasar hukum pemberian fasilitas pendanaan Bank Indonesia sebagai salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Bank Indonesia pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, yaitu dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3). Ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral mengatur mengenai kewenangan Bank Indonesia yang dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas. Ketentuan dalam Pasal 32 ayat (3) mengatur mengenai kewenangan Bank Indonesia yang dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral menentukan bahwa sebagai *the Lender of the Last Resort*, Bank Indonesia dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas yang dihadapinya dalam keadaan darurat. Ketentuan inilah yang disebut dengan *the Lender of the Last Resort*, yaitu ketentuan yang memberikan kewenangan pada Bank Indonesia sebagai pihak terakhir

yang dapat memberikan pinjaman kepada bank dalam hal bank mengalami kesulitan likuiditas.¹⁰ Disebut sebagai pihak yang terakhir karena bank-bank akan mencari bantuan dari sumber-sumber lainnya terlebih dahulu terutama dari bank lain.

Pemerintah dan Bank Indonesia khawatir apabila fungsi *the Lender of the Last Resort* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral digunakan untuk menanggulangi kesulitan keuangan yang sistemik setelah terjadinya krisis keuangan tahun 1997. Hal ini dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kredit dan pembiayaan yang dapat mengganggu pelaksanaan kebijakan moneter. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 memang tidak mengatur secara jelas mengenai kriteria pemberian kredit likuiditas yang dapat diberikan oleh Bank Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang memberikan pembatasan terhadap fungsi *the Lender of the Last Resort* Bank Indonesia yang sebelumnya belum diatur.

Pengaturan terhadap fungsi *the Lender of the Last Resort* Bank Indonesia terakhir kali diubah melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Perubahan terhadap pengaturan fungsi *the Lender of the Last Resort* Bank Indonesia adalah sebagai berikut :

¹⁰ Kusumaningtuti SS, 2008, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 70.

a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia memberikan pembatasan terhadap fungsi Bank Sentral sebagai *the Lender of the Last Resort* yang sebelumnya tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Pembatasan tersebut diatur dalam Pasal 11 yang pengaturannya adalah sebagai berikut :

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

Ayat (2) : Pelaksanaan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dijamin oleh bank penerima dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan yang nilainya minimal sebesar jumlah kredit atau pembiayaan yang diterimanya.

Ayat (3) : Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 11 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tersebut terdapat tiga hal penting terkait pembatasan terhadap fungsi Bank Sentral sebagai *the Lender of the Last Resort*. Pembatasan tersebut meliputi :

- 1) Jangka waktu, yang dibatasi selama-lamanya 90 (sembilan puluh) hari.
- 2) Penggunaannya hanya untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek.
- 3) Kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah tersebut wajib dijamin dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan yang nilainya sekurang-kurangnya sebesar jumlah kredit yang diterima.

b. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Pelaksanaan fungsi Bank Indonesia sebagai *the Lender of the Last Resort* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dilakukan melalui pemberian fasilitas kredit kepada bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek dan dijamin dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan. Hal ini dirasakan sangatlah terbatas dan belum mencakup fungsi *the Lender of the Last Resort* yang dapat digunakan dalam kondisi darurat atau krisis. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia kemudian diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004.

Salah satu perubahan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 adalah adanya penambahan 2 ayat baru dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang sebelumnya hanya terdiri dari 3 ayat. Pengaturan terhadap fungsi *the Lender of the Last Resort* Bank Indonesia dalam Pasal 11 kemudian ditambah dengan ayat (4) dan ayat (5). Dua ayat baru dalam Pasal 11 tersebut memberikan pengaturan terhadap kewenangan Bank Indonesia yang dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah.

c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang

Kondisi krisis keuangan di Amerika Serikat yang memburuk pada pertengahan bulan September 2008 telah menjalar secara global termasuk di Eropa dan Asia.¹¹ Indonesia terkena dampaknya dengan jatuhnya harga saham gabungan di

¹¹ *Ibid.*, hlm. 72.

Bursa Efek Jakarta karena sebagian besar pelakunya adalah orang asing. Krisis global telah menyebabkan kebutuhan likuiditas di luar negeri meningkat, sehingga pihak asing melepaskan kepemilikan sahamnya yang selanjutnya menyebabkan terjadinya kekurangan likuiditas di pasar modal dan pasar uang.

Pemerintah kemudian melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Perubahan tersebut diwujudkan dengan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Perpu tersebut mengatur adanya perubahan terhadap ketentuan dalam Pasal 11 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 yaitu :

- 1) Dihilangkannya kata-kata “dan mudah dicairkan” dalam Pasal 11 ayat (2).
- 2) Dihilangkannya kata-kata “yang ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004” dalam Pasal 11 ayat (5).

Ketentuan dalam Pasal 11 ayat (2) tersebut menyebabkan terjadinya perluasan terhadap jenis aset bank yang dapat dijadikan agunan untuk mendapatkan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) dari Bank Indonesia. Hal tersebut dilakukan

sebagai salah satu upaya menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan agar tidak menyebabkan kesulitan pendanaan jangka pendek bagi bank-bank. Perubahan yang dilakukan dengan menghilangkan kata-kata “yang ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004” dalam Pasal 11 ayat (5) dilakukan karena kenyataannya sampai dengan akhir tahun 2004 ketentuan pada ayat tersebut belum dapat diwujudkan sehingga ketentuan tersebut dipandang sudah tidak relevan dan perlu dihilangkan. Perpu Nomor 2 Tahun 2008 tersebut kemudian ditetapkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009.

d. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (PPKSK)

1) Dasar Pembentukan Undang-Undang PPKSK

Pembentukan Undang-Undang PPKSK pertama kali diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yaitu dalam Pasal 11 ayat (5). Pasal tersebut menentukan bahwa ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

diatur dalam Undang-Undang tersendiri yang ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004.

Amanat pembentukan undang-undang tersebut ternyata belum dilaksanakan sampai akhir tahun 2004 dan baru dilaksanakan pada tahun 2008. Hal tersebut dilakukan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Pembentukan Perpu JPSK tersebut dimaksudkan untuk mengatasi masalah krisis keuangan yang saat itu terjadi, meskipun kemudian Perpu tersebut tidak mendapatkan persetujuan dari DPR RI.

DPR dan pemerintah kemudian mengesahkan pencabutan Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang JPSK pada rapat paripurna DPR RI tanggal 7 Juli 2015.¹² Pencabutan tersebut dilakukan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2015 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Komisi XI DPR RI bersama dengan pemerintah kemudian melakukan pembahasan RUU JPSK hingga akhirnya pada

¹² DPR RI, Laporan Komisi, Rapat Kerja Komisi XI, Pembicaraan Tingkat I, *Laporan Komisi XI DPR RI Terhadap Pembicaraan Tingkat I/Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan dalam Rapat Paripurna DPR RI Kamis, 17 Maret 2016*, hlm. 2.

tanggal 15 April 2016 RUU JPSK tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.

2) Kaitan Undang-Undang PPKSK dengan *fungsi the Lender of the Last Resort* Bank Indonesia

Fungsi Bank Indonesia sebagai *the Lender of the Last Resort* yang dapat digunakan dalam kondisi darurat atau krisis sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang tentang Bank Indonesia justru dicabut dan dinyatakan tidak berlaku setelah Undang-Undang PPKSK disahkan. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan dalam Pasal 53 ayat (1) huruf b Undang-Undang PPKSK.

Penghapusan terhadap ketentuan dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) tersebut membawa konsekuensi terhadap kewenangan Bank Indonesia dalam menjalankan fungsinya sebagai *the Lender of the Last Resort*. Bank Indonesia tidak lagi memiliki kewenangan untuk memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah. Bank Indonesia pun harus berkoordinasi dengan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengambilan keputusan pemberian bantuan pendanaan kepada bank-bank tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka dasar hukum terhadap pemberian fasilitas pendanaan Bank Indonesia terdiri dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009, serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Perubahan yang beberapa kali dilakukan terhadap Undang-Undang tentang Bank Indonesia selalu mengubah ketentuan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan. Undang-Undang PPKSK yang merupakan undang-undang baru yang secara khusus memberikan pengaturan terhadap pencegahan dan penanganan krisis keuangan pun turut mengubah kewenangan Bank Indonesia tersebut.

2. Pengertian Fasilitas Pendanaan Bank Indonesia

Pengertian fasilitas pendanaan Bank Indonesia tidak diatur dalam undang-undang, termasuk dalam Undang-Undang tentang Bank Indonesia. Undang-Undang tentang Bank Indonesia hanya menyebutkan bahwa fasilitas pendanaan yang dapat diberikan oleh Bank Indonesia kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas meliputi fasilitas pendanaan jangka pendek dan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah. Pengertian

mengenai fasilitas pendanaan jangka pendek dan fasilitas pembiayaan darurat tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Bank Indonesia.

a. Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek

Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) adalah fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia kepada Bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek yang dialami oleh Bank. Pengertian tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor : 14/16/PBI/2012 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek bagi Bank Umum. Istilah Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) kemudian diubah menjadi Pinjaman Likuiditas Jangka Pendek (PLJP) yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor : 19/3/PBI/2017 tentang Pinjaman Likuiditas Jangka Pendek bagi Bank Umum Konvensional setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (PPKSK).

b. Fasilitas Pembiayaan Darurat

Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD), adalah fasilitas pembiayaan dari Bank Indonesia yang diputuskan oleh Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK), yang dijamin oleh pemerintah kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang memiliki dampak sistemik dan berpotensi krisis namun masih memenuhi tingkat solvabilitas. Pengertian tersebut diatur

dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Bank Indonesia Nomor : 10/31/PBI/2008 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat bagi Bank Umum.

Berdasarkan pengertian tersebut maka dapat diketahui bahwa keputusan pemberian FPD tersebut menjadi kewenangan KSSK, dengan dijamin oleh pemerintah. Anggota KSSK adalah Menteri Keuangan sebagai ketua merangkap anggota dan Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota yang berfungsi sebagai sarana pengambilan keputusan pemberian FPD. FPD tersebut diberikan untuk mengatasi kesulitan likuiditas bank yang memiliki dampak sistemik baik dalam rangka pencegahan krisis maupun penanganan krisis.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikaji bahwa perbedaan antara FPJP dan FPD sangat nampak apabila didasarkan pada pengertian yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut. FPJP merupakan fasilitas pendanaan yang diberikan Bank Indonesia untuk mengatasi kesulitan likuiditas yang dialami oleh bank dalam kondisi normal, sementara FPD merupakan fasilitas pembiayaan yang dimaksudkan untuk mengatasi dampak atau risiko sistemik dalam kondisi darurat untuk mencegah dan mengatasi krisis.¹³

¹³ Marluga Sidabutar, staf ahli pada satuan kerja di Departemen Makroprudensial Bank Indonesia, dalam wawancara dengan penulis, 1 November 2017.

FPD yang diberikan dalam rangka pencegahan krisis diberikan oleh Bank Indonesia dan dijamin oleh pemerintah. FPD dalam rangka penanganan krisis pendanaannya berasal dari pemerintah namun diberikan melalui Bank Indonesia. Bank Indonesia hanya bertindak sebagai perantara yang menyalurkan dana yang berasal dari pemerintah. Sumber pendanaan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis terkait dengan pemberian FPD pun menjadi beban APBN melalui penerbitan SBN atau tunai oleh pemerintah.

B. Faktor Yuridis yang Menyebabkan Dilakukannya Perubahan Terhadap Kewenangan Bank Indonesia untuk Memberikan Fasilitas Pendanaan

Faktor yuridis terdiri dari kata faktor yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah hal yang ikut menyebabkan terjadinya sesuatu.¹⁴ Menurut Kamus Hukum, kata yuridis berasal dari kata *yuridisch* yang berarti menurut hukum atau dari segi hukum.¹⁵ Faktor yuridis, dengan demikian dapat diartikan sebagai hal yang ikut menyebabkan terjadinya sesuatu menurut hukum atau dari segi hukum. Penulisan hukum ini akan melihat dari sisi hukum mengenai faktor yang menyebabkan dilakukannya perubahan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan setelah berlakunya Undang-Undang PPKSK. Pengaturan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan mengalami beberapa kali perubahan sebagai berikut :

¹⁴ <https://kbbi.web.id>, diakses pada tanggal 17 November 2017, pukul 18.00 WIB.

¹⁵ Marwan M dan Jimmy P., *Loc. Cit.*

1. Kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Keadaan perekonomian Indonesia semakin memburuk pada awal Oktober 1997. Indonesia kemudian meminta bantuan kepada International Monetary Fund (IMF) untuk membantu menanggulangi krisis moneter tersebut. Pemerintah dan IMF kemudian merumuskan beberapa *Letter of Intent* (LoI) untuk menangani krisis tersebut.¹⁶

Indonesia dan IMF kembali merumuskan LoI pada tanggal 11 September 1998 karena pelaksanaan LoI yang sebelumnya dinilai tidak berhasil mengatasi krisis. Substansi dari LoI tersebut yaitu IMF mendesak Pemerintah Indonesia untuk membentuk undang-undang yang memberikan independensi pada Bank Indonesia. Undang-Undang tersebut diperlukan untuk memberikan status, tujuan, dan tugas yang sesuai kepada Bank Indonesia selaku Bank Sentral. Hal inilah yang kemudian menjadi landasan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang disahkan pada tanggal 17 Mei 1999. Undang-Undang tersebut menghendaki agar Bank Indonesia menjadi otoritas yang independen sehingga Dewan Moneter kemudian dihapus. Kedudukan Bank Indonesia kemudian tidak lagi berada di bawah Departemen Keuangan, melainkan independen yang artinya bebas dari intervensi pihak manapun.

¹⁶ Nur Hayati, 2012, *Analisis Yuridis Independensi Bank Indonesia dalam Menangani Krisis Moneter*, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 56.

Bank Indonesia dalam menyelamatkan bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas memiliki landasan hukum yang lebih kuat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Bank Indonesia yang berbunyi :

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

Ayat (2) : Pelaksanaan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dijamin oleh bank penerima dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan yang nilainya minimal sebesar jumlah kredit atau pembiayaan yang diterimanya.

Ayat (3) : Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.

Penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menentukan bahwa pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah kepada bank hanya dilakukan untuk mengatasi kesulitan bank karena adanya ketidaksesuaian antara arus dana masuk yang lebih kecil dibandingkan dengan arus dana keluar (*mismatch*). Bank Indonesia sepenuhnya berhak mencairkan agunan yang dikuasainya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku apabila kredit atau pembiayaan

berdasarkan Prinsip Syariah tersebut tidak dapat dilunasi pada saat jatuh tempo.

Bank yang dapat memperoleh bantuan likuiditas adalah bank yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, misalnya secara nyata berdasarkan informasi yang diperoleh Bank Indonesia bahwa bank yang bersangkutan mengalami kesulitan likuiditas jangka pendek, memiliki agunan yang cukup dan apabila diperlukan akan dilakukan pemeriksaan lebih lanjut terhadap kondisi bank tersebut. Penjelasan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menentukan bahwa agunan berkualitas tinggi dan mudah dicairkan meliputi surat berharga dan atau tagihan yang diterbitkan oleh pemerintah atau badan hukum lain yang mempunyai peringkat tinggi berdasarkan hasil penilaian lembaga pemeringkat yang kompeten dan sewaktu-waktu dengan mudah dijual ke pasar untuk dijadikan uang tunai.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikaji bahwa selain memberikan pengaturan terhadap status Bank Indonesia yang independen, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia juga memberikan batasan mengenai kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan yang dalam hal ini adalah Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek.

2. Kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia disahkan oleh pemerintah pada tanggal 15 Januari 2004. Salah satu ketentuan yang diubah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 adalah ketentuan dalam Pasal 11. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 memberikan penambahan 2 ayat baru terhadap ketentuan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang sebelumnya hanya terdiri dari 3 ayat. Pengaturan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan tersebut ditambah dengan ayat (4) dan ayat (5) yang berbunyi :

Ayat (4) : Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah.

Ayat (5) : Ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diatur dalam undang-undang tersendiri yang ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004.

Dua ayat baru dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tersebut memberikan pengaturan terhadap kewenangan Bank Indonesia yang dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah. Faktor yuridis yang menyebabkan dilakukannya perubahan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yaitu :

a. Pengaturan terkait kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang masih terbatas

Hal tersebut dapat diketahui berdasarkan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004. Rumusan Penjelasan Umum dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 terkait kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan terdapat pada alinea 5 undang-undang tersebut. Penjelasan Umum tersebut memberikan uraian yang menentukan bahwa pelaksanaan fungsi sebagai *the Lender of the Last Resort* yang dilakukan oleh Bank Indonesia melalui pemberian fasilitas kredit kepada bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek dan dijamin dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan dirasakan sangatlah terbatas dan belum mencakup fungsi *the Lender of the Last Resort* yang belum dapat digunakan dalam kondisi darurat atau krisis.

Fungsi *the Lender of the Last Resort*, secara konseptual seharusnya diwujudkan melalui pemberian bantuan kepada bank yang mengalami kesulitan keuangan, baik dalam bentuk fasilitas pendanaan jangka pendek maupun fasilitas pendanaan jangka panjang yang pendanaannya menjadi beban pemerintah. Konsep mengenai fungsi LoLR tersebut antara lain :

- 1) Konsep dari pemahaman *the Lender of the Last Resort* seperti dikatakan oleh Thomas M. Humphrey and Robert E.

Keheler adalah sebagai berikut :

The term “lender of last resort” owes its origin to Sir Francis Baring, who in his Observations on the Establishment of the Bank of England (1797) referred to the bank as “the dernier resort” from which all banks could obtain liquidity in times of crisis.¹⁷

Hal ini berarti bahwa konsep *the Lender of the Last Resort* berasal dari Sir Francis Baring yang menunjuk Bank of England sebagai tempat terakhir bagi semua bank yang ada pada saat itu untuk bisa mendapatkan likuiditas pada waktu krisis.

- 2) Pendapat yang dikemukakan oleh Thorthon and Bagehot mengenai konsep *the Lender of the Last Resort* yaitu :

The concept of a LLR was elaborated in the XIXth century by Thorthon (1802) and Bagehot (1873). An essential point of the “classical” doctrine associated to Bagehot asserts that the LLR role is to lend to

¹⁷ Thomas Humphrey and Robert E. Keheler, *The Lender of The Last Resort : A Historical Perspective*, Cato Journal, Vol. 4, No. 1, <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1984/5/cj4n1-12.pdf>, hlm 282, diakses pada tanggal 29 Januari 2018, pukul 19.00 WIB.

“solvent but illiquid” banks under certain conditions.¹⁸

Hal ini berarti poin penting dari konsep *the Lender of the Resort* adalah untuk memberikan pinjaman likuiditas kepada bank-bank yang “solven tetapi tidak likuid” dalam keadaan tertentu.

- 3) Pengertian *the Lender of the Last Resort* menurut Kamus Perbankan yaitu :

*The Lender of the Last Resort is the function of a central bank in extending credit to banks to overcome liquidity problems caused by a mismatch in funds and to prevent systemic crisis.*¹⁹

Artinya, *the Lender of the Last Resort* adalah fungsi dari Bank Sentral dengan memberikan kredit untuk mengatasi kesulitan likuiditas yang disebabkan oleh *mismatch* dan untuk mencegah terjadinya krisis secara sistemik.

Dikaitkan dengan fungsi *the Lender of the Last Resort* (LoLR) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999, maka pengaturannya dirasa sangatlah terbatas. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 hanya memberikan pengaturan terkait fungsi LoLR melalui pemberian bantuan

¹⁸ Jean Charles Rochet and Xavier Vives, 2004, *Coordination Failures and the Lender of Last Resort* : Was Bagehot Right After All, <https://pdfs.semanticscholar.org/b381/bc8147f37582094c2d643b421306319b4762.pdf>, hlm 2, diakses pada tanggal 29 Januari 2018, pukul 20.10 WIB.

¹⁹ <http://www.bi.go.id/en/Kamus.aspx?id=L>, diakses pada tanggal 28 Januari 2018, pukul 18.00 WIB.

kepada bank yang mengalami kesulitan keuangan dalam bentuk fasilitas pendanaan jangka pendek saja.

Secara konseptual, fungsi LoLR seharusnya diwujudkan melalui pemberian bantuan kepada bank yang mengalami kesulitan keuangan, baik dalam bentuk fasilitas pendanaan jangka pendek maupun fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah. Hal tersebut seperti yang dikemukakan oleh para ahli dan berdasarkan pengertian LoLR yang ada dalam kamus perbankan. Hal inilah yang menyebabkan ketentuan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 kemudian ditambah dengan 2 ayat yang memberikan pengaturan mengenai kewenangan Bank Indonesia yang dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah.

b. Pembelajaran atas pengaturan dan penanganan krisis di negara lain

Meksiko menjadi salah satu negara yang berhasil selamat dari krisis perbankan karena adanya kebijakan dari pemerintah untuk memberikan bantuan pendanaan. Hal tersebut seperti yang dikemukakan oleh Ian Vasques dalam tulisannya yang berjudul

A Restropective on The Mexican Bail Out yaitu :

According to the conventional view, the International Monetary Fund's bail out of Mexico in 1995 was a success because it restored confidence in the collapsing peso, led to a quick economic recovery, and possibly stemmed the

*outbreak of a global systemic financial crisis. The bail out, moreover, helped keep Mexico on a market-oriented track. Proponents of those views rarely mention the high costs of the IMF's intervention to ordinary Mexicans, and they down-play the cost-namely in the form of moral hazard-to the world economy. More importantly, policymakers have never seriously considered market-oriented alternatives to official bail outs in Mexico or elsewhere, yet the evidence strongly suggests that market solutions offer greater benefits and lower costs.*²⁰

Pendapat tersebut memberikan pemahaman bahwa²¹ :

- 1) Pengertian *bail out* merupakan mekanisme fasilitas pendanaan bagi lembaga keuangan dari pemerintah dengan menggunakan dana pemerintah.
- 2) Pihak-pihak dalam *bail out* adalah pemerintah dan lembaga keuangan pada umumnya. Lembaga perbankan merupakan salah satu pihak penerima *bail out*, sementara pihak yang memberikan pinjaman adalah pihak pemerintah.
- 3) Fasilitas pendanaan tersebut dapat berupa pinjaman, *cash*, obligasi ataupun pembelian saham.
- 4) Alasan pemberian *bail out* adalah adanya kesulitan likuiditas suatu perusahaan yang akan menyebabkan risiko sistemik yang akan memicu krisis sistem keuangan yang lebih besar tujuannya yang untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap lembaga keuangan.

²⁰ Theresia Anita Christiani, 2017, *Fungsi Bank Indonesia sebagai The Lender of The Last Resort dalam Kerangka UU No. 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan*, Cahaya Atma Pustaka, Kelompok Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 43.

²¹ *Ibid.*, hlm. 44.

- 5) Sumber fasilitas pendanaan dari pemerintah dan sebagai konsekuensi pendanaan dari pemerintah yang merupakan uang rakyat, maka pengawasan terhadap implementasinya menjadi suatu yang penting.

Krisis perbankan di Meksiko berawal dari krisis nilai tukar pada tahun 1994.²² Hal tersebut kemudian berdampak buruk pada perekonomian dan keuangan. Peningkatan kredit macet telah menyudutkan sistem keuangan dan mengakibatkan terjadinya kolaps. Pemerintah Meksiko kemudian melakukan tindakan penyelamatan termasuk intervensi ke dalam operasi bank-bank, serta melakukan program rekapitalisasi dan restrukturisasi.

Keberhasilan Meksiko dalam penanganan krisis perbankan yang salah satunya dilakukan melalui pemberian bantuan likuiditas oleh pemerintah merupakan salah satu faktor yang menyebabkan Pemerintah Indonesia kemudian melakukan penambahan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang mengatur mengenai fungsi *the Lender of the Last Resort* melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004. Penambahan dua ayat baru dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tersebut telah memberikan pengaturan terhadap kewenangan Bank Indonesia

²² Kusumaningtuti SS, 2008, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 121.

yang dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikaji bahwa faktor yuridis yang menyebabkan dilakukannya perubahan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia adalah karena undang-undang tersebut tidak cukup menyediakan fungsi Bank Indonesia sebagai *the Lender of the Last Resort* yang dapat merespon situasi krisis. Pasal tersebut hanya memberikan pengaturan mengenai kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan jangka pendek bagi bank yang mengalami kesulitan likuiditas dengan memberikan jaminan yang disyaratkan dan belum memberikan pengaturan mengenai pemberian fasilitas pembiayaan darurat bagi bank-bank yang mengalami kesulitan keuangan yang dapat berdampak sistemik.

Pengaturan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pembiayaan darurat sangatlah dibutuhkan sebab secara konseptual pelaksanaan fungsi *the Lender of the Last Resort* meliputi 2 hal, yaitu kewenangan Bank Sentral untuk memberikan fasilitas pendanaan jangka pendek dan fasilitas pembiayaan darurat bagi bank-bank yang mengalami kesulitan pendanaan yang berdampak sistemik. Perubahan tersebut juga dilakukan karena berkaca dari keberhasilan Meksiko dalam penanganan krisis perbankan yang salah

satunya dilakukan melalui pemberian bantuan likuiditas oleh pemerintah. Adanya penambahan 2 ayat dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 yaitu Pasal 11 ayat (4) dan (5) telah memberikan pengaturan mengenai kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

3. Kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Krisis global yang melanda Amerika Serikat dan negara-negara Eropa pada tahun 2008 ternyata turut mempengaruhi kondisi perekonomian di kawasan Asia, termasuk Indonesia. Hal tersebut menjadi penyebab diperlukannya suatu pengaturan yang lebih responsif untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Beberapa ketentuan perbankan selanjutnya direlaksasi oleh pemerintah untuk menghindari runtuhnya sistem keuangan dan perbankan di Indonesia.

Salah satu ketentuan yang mengalami perubahan adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Perubahan tersebut dilakukan melalui pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2008 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Perpu tersebut mengubah ketentuan dalam Pasal 11 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 yaitu :

- a. Dihilangkannya kata-kata “...dan mudah dicairkan...” dalam Pasal 11 ayat (2).
- b. Dihilangkannya kata-kata “...yang ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004” dalam Pasal 11 ayat (5).

Persyaratan agunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 adalah agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan. Penjelasan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 menentukan bahwa yang dimaksud dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan meliputi surat berharga dan/atau tagihan yang diterbitkan oleh pemerintah atau badan hukum lain yang mempunyai peringkat tinggi berdasarkan hasil penilaian lembaga pemeringkat yang kompeten dan sewaktu-waktu dengan mudah dapat dijual ke pasar untuk dijadikan uang tunai. Hal ini berbeda dari persyaratan agunan yang diatur dalam Pasal 11 ayat (2) Perpu Nomor 2 Tahun 2008.

Persyaratan agunan yang diatur dalam Perpu Nomor 2 Tahun 2008 adalah agunan yang berkualitas tinggi. Penjelasan Pasal 11 ayat (2) Perpu Nomor 2 Tahun 2008 menentukan bahwa yang dimaksud dengan agunan yang berkualitas tinggi meliputi surat berharga

dan/atau tagihan yang diterbitkan oleh pemerintah atau badan hukum lain yang mempunyai peringkat tinggi berdasarkan hasil penilaian lembaga pemeringkat yang kompeten dan sewaktu-waktu dengan mudah dapat dijual ke pasar untuk dijadikan uang tunai dan aset kredit kolektibilitas lancar.

Perubahan terhadap persyaratan agunan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) Perpu Nomor 2 Tahun 2008 menyebabkan terjadinya perluasan terhadap jenis aset bank yang dapat dijadikan agunan untuk mendapatkan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) dari Bank Indonesia. Perubahan tersebut disebabkan oleh dimasukkannya aset kredit dalam kategori agunan yang berkualitas tinggi sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan FPJP.

Faktor yuridis yang menyebabkan dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia melalui Perpu Nomor 2 Tahun 2008 antara lain :

a. Memberikan pengaturan dalam rangka mencegah terjadinya krisis keuangan sebagai akibat terjadinya krisis global

Hal tersebut dapat diketahui berdasarkan Penjelasan Umum Perpu Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Penjelasan Umum tersebut menentukan bahwa perubahan terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004

melalui penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2008 dilakukan sebagai langkah antisipatif dan responsif dalam rangka membendung dampak krisis keuangan di Amerika Serikat yang terjadi saat itu. Krisis tersebut dipicu oleh adanya permasalahan pembiayaan kredit properti (*subprime mortgage*) di Amerika yang dilakukan secara kurang hati-hati.

Subprime mortgage adalah kasus kredit macet di sektor properti yang terjadi Amerika Serikat. Disebut *subprime* karena penerima kredit adalah golongan masyarakat “kelas bawah”. Terdapat dua kategori yang biasa digunakan untuk mengukur kelayakan penerimaan kredit properti, yaitu kategori *prime* dan kategori *sub prime*. Kategori *prime* adalah kategori yang layak mendapatkan kredit, baik dari segi jaminan maupun pendapatan yang memadai, sementara kategori *subprime* adalah kategori masyarakat kelas bawah yang tidak layak mendapatkan kredit.²³

Spekulasi yang berlebihan dari para pemberi kredit untuk mengejar keuntungan yang tinggi menyebabkan kredit tersebut akhirnya jatuh pada orang-orang dengan latar belakang *Non-income Non-job Non-activity (NINJA)* yang tidak mempunyai kekuatan ekonomi untuk menyelesaikan tanggungan kredit yang mereka pinjam. Kondisi tersebut memicu terjadinya kredit macet di sektor properti Amerika Serikat yang mengakibatkan

²³ Agustine Sri Pamungkas dan Pazli, 2014, *Diferensiasi Kebijakan Bail Out Terhadap Stabilitas Perbankan*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Riau, Pekanbaru, hlm. 3.

ambroknnya lembaga-lembaga keuangan besar di Amerika Serikat sebelum akhirnya merusak pasar keuangan Eropa dan kawasan lainnya.

Pemerintah kemudian menerbitkan Perpu Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia pada situasi tersebut, yang selanjutnya ditetapkan pada tanggal 13 Oktober 2008. Perpu tersebut merupakan implementasi dari Sepuluh Arah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada jajaran Menteri Kabinet Indonesia Bersatu dan para pimpinan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada tanggal 6 Oktober 2008.²⁴ Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2008 dimaksudkan agar stabilitas sistem keuangan dapat tetap terpelihara.

b. Keadaan Bank Century yang mengalami kesulitan likuiditas pada saat krisis namun tidak memiliki agunan sebagaimana disyaratkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004

Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 memberikan pengaturan yang menentukan bahwa untuk bisa mendapatkan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) dari Bank Indonesia, maka agunan yang diberikan haruslah agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan. Pada situasi krisis saat itu, terdapat bank yang agunannya tidak memenuhi syarat

²⁴ *Ibid.*, hlm. 6.

untuk bisa mendapatkan FPJP dari Bank Indonesia. Apabila bank tersebut tidak bisa memperoleh FPJP dari Bank Indonesia untuk mengatasi kesulitan pendanaan yang dialaminya, maka kemungkinan yang akan terjadi adalah adanya penutupan terhadap bank tersebut. Penutupan bank ini akan mempengaruhi kondisi bank lain dan dapat mengakibatkan runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Hal tersebut tersebut tentu akan memicu terjadinya krisis keuangan.

Bank Century adalah bank yang sejak bulan Juli 2008 telah mengalami kesulitan likuiditas. Pemerintah beranggapan apabila Bank Century tidak diselamatkan dan bahkan ditutup, hal tersebut akan membawa dampak dan biaya yang lebih besar terhadap perekonomian Indonesia, yaitu runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.²⁵ Terjadinya krisis global membuat pemerintah kemudian mengambil langkah untuk melindungi stabilitas perekonomian dengan menerbitkan Perpu Nomor 2 Tahun 2008 pada tanggal 13 Oktober 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Perpu tersebut mengamankan perluasan agunan FPJP yang semula hanya terbatas pada surat berharga yang bernilai tinggi yang kemudian ditambah dengan

²⁵ Safrezi Fitra, KataData.co, 2014, *Jika Krisis Bank Gagal Ditutup atau Diselamatkan?*, <https://katadata.co.id/berita/2014/05/06/jika-krisis-bank-gagal-ditutup-atau-diselamatkan>, diakses 13 Januari 2018, pukul 16.30 WIB.

kredit dengan kolektibilitas lancar. Atas perluasan tersebut, Bank Indonesia mencabut PBI Nomor : 5/15/PBI/2003 jo. PBI Nomor : 7/21/PBI/2005 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek bagi Bank Umum dan mengeluarkan PBI Nomor : 10/26/PBI/2008 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek bagi Bank Umum.

Pemerintah pada perkembangannya melihat bahwa kondisi likuiditas bertambah buruk sehingga dilakukanlah amandemen terhadap PBI Nomor : 10/26/PBI/2008 dengan mengubah persyaratan *Capital Adequacy Ratio* (CAR) menjadi positif dan persyaratan kredit sebagai agunan FPJP dengan mengeluarkan PBI Nomor : 10/30/PBI/2008.²⁶

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikaji bahwa faktor yuridis yang menyebabkan dilakukannya perubahan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 karena undang-undang tersebut dinilai tidak memberikan koridor hukum yang akomodatif bagi bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas pada saat terjadinya krisis. Hal ini berkaitan erat dengan persyaratan agunan untuk bisa mendapatkan FPJP dari Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 yang menyulitkan bank-bank, salah satunya Bank Century yang mengalami kesulitan likuiditas

²⁶ Karisa Utami, 2010, *Aspek Hukum Pemberian Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek bagi Bank Umum oleh Bank Indonesia (Studi Kasus : Bank Century)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 116.

sebagai dampak terjadinya krisis keuangan di Amerika Serikat. Keadaan tersebut dipandang sebagai keadaan genting yang memaksa sehingga kemudian pemerintah menerbitkan Perpu Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

4. Kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang

Perpu Nomor 2 Tahun 2008 ditetapkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 pada tanggal 13 Januari 2009. Perpu tersebut ditetapkan sebagai undang-undang dengan pertimbangan bahwa pengaturan mengenai kriteria agunan yang dijamin oleh bank untuk memperoleh kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dari Bank Indonesia tidak sejalan dengan kondisi ekonomi saat itu. Perubahan tersebut dipandang sebagai langkah tepat untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Hal tersebut seperti yang disebutkan pada alinea 2, 3, dan 4 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009.

Penjelasan Umum tersebut menentukan bahwa penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2008 menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 dilaksanakan karena ketentuan dalam Perpu tersebut dipandang sebagai langkah tepat untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dalam menghadapi ancaman krisis keuangan global. Adapun langkah yang dilakukan tersebut adalah dengan mengubah kriteria agunan yang dijaminan oleh bank untuk memperoleh kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dari Bank Indonesia.

Pemerintah menilai kebutuhan terhadap perubahan kriteria agunan tersebut merupakan keadaan kegentingan yang memaksa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.” Penetapan Perpu yang dilakukan oleh Presiden tersebut juga tertulis dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi : “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”.

Berdasarkan bunyi kedua Pasal di atas dapat diketahui bahwa persyaratan bagi Presiden agar dapat mengeluarkan suatu Perpu adalah adanya keadaan kegentingan yang memaksa. Subyektivitas Presiden

dalam menafsirkan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang menjadi dasar diterbitkannya Perpu selanjutnya akan dinilai oleh DPR apakah kegentingan yang memaksa tersebut benar terjadi atau akan terjadi.²⁷

Berdasarkan uraian di atas dapat dikaji bahwa perubahan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dilaksanakan dalam rangka memberikan akses yang lebih luas kepada bank-bank untuk memperoleh fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia. Perubahan tersebut dipandang sebagai langkah tepat untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dalam menghadapi ancaman krisis keuangan global, sehingga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia kemudian mendapat persetujuan dari DPR dan ditetapkan menjadi undang-undang.

5. Kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan

Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (PPKSK) merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang

²⁷ Muhammad Siddiq, 2014, *Kegentingan Memaksa atau Kepentingan Penguasa*, Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum Vol. 48 No. 1 Juni 2014, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Rainy Darussalam, Banda Aceh, hlm. 266.

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009. Keberadaan Undang-Undang PPKSK tersebut membawa dampak terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 53 ayat (1) huruf b Undang-Undang PPKSK yang menentukan bahwa ketentuan dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5), serta Pasal 55 ayat (5) Undang-Undang tentang Bank Indonesia dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Sebelum adanya Undang-Undang PPKSK, fasilitas pendanaan jangka pendek diatur dalam Pasal 11 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang tentang Bank Indonesia, sementara fasilitas pembiayaan darurat diatur dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang tentang Bank Indonesia. Setelah adanya Undang-Undang PPKSK, ketentuan dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang tentang Bank Indonesia tersebut justru dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Hal ini menyebabkan Bank Indonesia tidak lagi memiliki kewenangan untuk memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah, dalam hal suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan.

Ketentuan dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang tentang Bank Indonesia menjadi dasar hukum bagi penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Perpu tersebut diterbitkan pada tanggal 15 Oktober 2008 untuk mengantisipasi kemungkinan situasi krisis keuangan yang berdampak sistemik dan mengantisipasi krisis keuangan global. Perpu JPSK selanjutnya menjadi dasar hukum terhadap pemberian fasilitas pembiayaan darurat bagi bank-bank yang mengalami kesulitan keuangan. Perpu ini pula yang kemudian menjadi dasar hukum dalam pemberian fasilitas pembiayaan darurat oleh Bank Indonesia kepada Bank Century.

Faktor yuridis yang menyebabkan dilakukannya perubahan terhadap kewenangan Bank Indonesia untuk memberikan fasilitas pendanaan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (PPKSK) adalah tidak adanya penjelasan mengenai frasa “berdampak sistemik” dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang tentang Bank Indonesia.

Ketentuan dalam Undang-Undang tentang Bank Indonesia memang tidak memberikan pengaturan mengenai apa yang dimaksud dengan “berdampak sistemik”. Undang-Undang tersebut hanya menyebutkan bahwa Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas

pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah kepada bank-bank yang mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan tanpa memberikan penjelasan mengenai hal tersebut.

Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang JPSK yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang tentang Bank Indonesia kemudian memberikan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan “berdampak sistemik” yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang tentang Bank Indonesia. Pengertian tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 4 Perpu JPSK yang berbunyi :

Berdampak Sistemik adalah suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu bank, LKBB, dan/atau gejolak pasar keuangan yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan kegagalan sejumlah bank dan/atau LKBB lain sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional.

Permasalahan terkait pemberian fasilitas pembiayaan darurat oleh Bank Indonesia kepada Bank Century muncul karena Perpu JPSK tidak memberikan penjelasan mengenai maksud dari kesulitan keuangan yang berdampak sistemik. Perpu JPSK hanya memberikan pengaturan terhadap pengertian dari “berdampak sistemik” tanpa memberikan pengaturan mengenai bagaimana suatu bank yang mengalami kesulitan keuangan bisa masuk ke dalam kategori bank yang berdampak sistemik sehingga harus diberikan fasilitas

pembiayaan darurat oleh Bank Indonesia yang pendanaannya menjadi beban pemerintah. Perpu JPSK dalam hal ini menentukan bahwa keputusan terkait suatu bank yang mengalami kesulitan pendanaan termasuk kesulitan pendanaan yang berdampak sistemik atau tidak merupakan kewenangan dari Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK).

Pasal 5 Perpu JPSK menentukan bahwa untuk mencapai tujuan Jaring Pengaman Sistem Keuangan yaitu untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pencegahan dan penanganan krisis, dibentuklah Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang anggotanya terdiri dari Menteri Keuangan sebagai ketua merangkap anggota dan Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota. KSSK dalam hal ini berfungsi menetapkan kebijakan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis. Adapun dalam rangka melaksanakan fungsi tersebut, KSSK mempunyai beberapa tugas yang diatur dalam Pasal 7 Perpu JPSK yaitu :

- a. mengevaluasi skala dan dimensi permasalahan likuiditas dan/atau solvabilitas bank/Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang ditengarai Berdampak Sistemik;
- b. menetapkan permasalahan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas bank/LKBB Berdampak Sistemik atau tidak Berdampak Sistemik; dan
- c. menetapkan langkah-langkah penanganan masalah bank/LKBB yang dipandang perlu dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa KSSK memiliki peran yang sangat besar dalam menentukan apakah suatu bank yang mengalami kesulitan pendanaan dapat diberikan fasilitas pembiayaan darurat atau tidak, yaitu dengan menetapkan apakah kesulitan pendanaan yang dialami suatu bank termasuk kesulitan pendanaan yang berdampak sistemik atau tidak. Konsekuensi atas ketentuan tersebut adalah keputusan KSSK yang dapat menentukan apakah kesulitan pendanaan yang dialami oleh suatu bank termasuk kesulitan pendanaan yang berdampak sistemik atau tidak, menjadi kurang obyektif. Ketentuan dalam Pasal 10 Perpu JPSK juga menentukan bahwa meskipun pengambilan keputusan dalam rapat KSSK dilakukan berdasarkan mufakat, namun dalam hal tidak tercapai mufakat, Ketua KSSK lah yang menetapkan keputusan. Hal ini menunjukkan bahwa KSSK, khususnya Ketua KSSK yaitu Menteri Keuangan memiliki kewenangan yang sangat besar dalam menentukan apakah kesulitan keuangan yang dialami oleh suatu bank, termasuk kesulitan keuangan yang berdampak sistemik atau tidak.

Kewenangan KSSK yang dapat menentukan apakah kesulitan pendanaan yang dialami oleh suatu bank termasuk kesulitan pendanaan yang berdampak sistemik atau tidak tanpa melibatkan semua otoritas di sektor jasa keuangan berpotensi menyebabkan keputusan KSSK menjadi kurang obyektif. Pengambilan keputusan yang hanya diserahkan kepada Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia

ini tentu saja berpotensi menimbulkan *moral hazard*. Hal itulah yang terjadi dalam kasus Bank Century.

Sri Mulyani yang pada tahun 2008 menjabat sebagai Ketua KSSK, memiliki peran penting dalam penetapan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik.²⁸ Sri Mulyani, sebagai ketua KSSK menyadari bahwa tidak banyak pilihan yang dapat ditempuh KSSK guna mengatasi kondisi perekonomian yang sedang berada dalam ancaman krisis pada saat itu. Menyadari ancaman krisis yang tengah mengintai, ketiga pihak yang terkait penting dalam kebijakan perekonomian Indonesia, yaitu Bank Indonesia, KSSK, dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) mengadakan serangkaian rapat penting.

KSSK mengadakan rapat khusus yang membahas mengenai kondisi terkini perbankan Indonesia pada tanggal 20 November 2008. Bank Indonesia melalui gubernurnya saat itu yaitu Prof. Boediono, dengan surat bernomor : 10/2/GBI/DPNP/Rahasia menyampaikan informasi perkembangan kondisi Bank Century kepada Menteri Keuangan, Sri Mulyani dalam kapasitasnya sebagai Ketua KSSK.²⁹ Bank Indonesia kemudian menjelaskan mengenai keputusan Dewan Gubernur Bank Indonesia yang menentukan bahwa Bank Century telah ditetapkan sebagai bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik

²⁸ Raja Eben Lumbanrau dan Wishnugroho Akbar, CNN Indonesia, 2016, *Mengingat Kembali Insting Sri Mulyani di Kasus Century*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160728133243-12-147622/mengingat-kembali-insting-sri-mulyani-di-kasus-century>, diakses pada tanggal 10 Februari 2018, pukul 08.00 WIB.

²⁹ Steve Susanto, 2013, *Mengapa Sri Mulyani : Menyibak Tabir Bank Century*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 52.

dalam rapat pada tanggal 21 November 2008. KSSK meminta pendapat beberapa pejabat Departemen Keuangan, Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), Bank Mandiri, dan Ketua Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R) yang diundang dan hadir dalam rapat tersebut.³⁰ Banyak pertanyaan yang timbul dari peserta rapat tersebut, antara lain mengapa Bank Indonesia menggolongkan Bank Century sebagai bank gagal yang berpotensi berdampak sistemik maupun seberapa besar ukuran sistemik yang akan terjadi, namun Bank Indonesia tetap mempertahankan pendapat bahwa Bank Century berpotensi untuk berdampak sistemik serta mengancam sistem pembayaran dan perbankan nasional.

Prof. Boediono kemudian memberikan dokumen yang berkaitan dengan data tingkat sistemik Bank Century, serta perkiraan jumlah kebutuhan tambahan modal untuk memenuhi tingkat solvabilitas dan tingkat likuiditas dalam rapat tersebut. Berdasarkan data tersebut, Prof. Boediono menyampaikan bahwa Bank Century telah dinyatakan oleh Bank Indonesia sebagai bank gagal dan ditengarai berdampak sistemik dan merekomendasikan agar KSSK menetapkan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik serta menyerahkan penanganan bank tersebut kepada LPS. Menurut Sri Mulyani, Bank Indonesia menggunakan pedoman dan metode tentang potensi sistemik dari *European Central Bank*. Terdapat lima kriteria ukuran analisis dampak

³⁰ *Ibid.*, hlm 54.

sistemik yang dibuat oleh Bank Indonesia, yaitu apakah penutupan suatu bank akan mempengaruhi sistem keuangan, pasar keuangan, sistem pembayaran, sektor riil dan psikologis pasar.³¹

Perpu Nomor 2 Tahun 2008 tentang JPSK memang merupakan dasar hukum bagi tindakan KSSK untuk memberikan fasilitas pembiayaan darurat kepada bank-bank yang mengalami kesulitan pendanaan, namun Perpu tersebut tidak memberikan pengaturan mengenai keadaan bank seperti apa yang dapat disebut bank berdampak sistemik maupun tidak. Keputusan KSSK terhadap penetapan suatu bank berdampak sistemik atau tidak pada akhirnya menjadi keputusan yang kurang obyektif.

Kelemahan dalam Perpu JPSK itulah yang kemudian diperbaiki dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Hal tersebut seperti yang diuraikan dalam alinea 2, 3, dan 4 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Penjelasan Umum tersebut menentukan bahwa Undang-Undang PPKSK merupakan landasan hukum bagi lembaga untuk berkoordinasi dalam menjaga dan menciptakan stabilitas sistem keuangan. Undang-Undang tersebut melengkapi peraturan perundang-undangan yang telah ada untuk pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan, terutama untuk permasalahan yang tidak dapat

³¹ Raja Eben Lumbanrau dan Wishnugroho Akbar, *Op. Cit.*

ditangani oleh lembaga secara sendiri-sendiri sesuai dengan wewenang yang dimilikinya. Dikaitkan dengan kewenangan Bank Indonesia yang dapat memberikan fasilitas pendanaan kepada bank yang mengalami kesulitan pendanaan, Undang-Undang PPKSK merupakan perbaikan atas ketentuan dalam Perpu JPSK yang sifatnya kurang obyektif.

Tidak seperti dalam Perpu JPSK yang mengatur bahwa penetapan suatu bank termasuk bank berdampak sistemik atau bukan merupakan kewenangan KSSK yang terdiri dari Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, setelah adanya Undang-Undang PPKSK hal tersebut ditetapkan oleh Bank Indonesia berkoordinasi dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).³² Bank mana yang termasuk kategori sistemik dan non sistemik pun dapat lebih awal diketahui, sebab penetapan tersebut dilakukan pada kondisi stabilitas sistem keuangan normal. Hal ini berbeda dari penetapan Bank Century sebagai bank berdampak sistemik yang dilakukan pada situasi krisis.

Undang-Undang PPKSK juga menambah anggota KSSK yang sebelumnya dalam Perpu JPSK hanya terdiri dari Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia. Hal tersebut seperti yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang PPKSK yang menentukan bahwa anggota KSSK terdiri dari : Menteri Keuangan sebagai koordinator merangkap anggota, Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota, Ketua Dewan

³² Rifki Ananda Ferdian, staf ahli di Departemen Pengembangan Pengawasan dan Manajemen Krisis Otoritas Jasa Keuangan, dalam wawancara dengan penulis, 20 November 2018.

Komisioner Otoritas Jasa Keuangan sebagai anggota, dan Ketua Dewan Komisioner Lembaga Penjamin Simpanan sebagai anggota.

Penetapan bank yang termasuk dalam kategori berdampak sistemik pun secara berkala dievaluasi.³³ Artinya, bank yang masuk dalam kategori tersebut dapat berubah-ubah secara berkala. Status bank berdampak sistemik tersebut tidak permanen, tergantung apakah bank pada periode tertentu sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan. Pola penyelamatan bank yang berdampak sistemik juga sudah berbeda. Sebelum adanya Undang-Undang PPKSK, penyelamatan bank tersebut dilaksanakan dengan konsep *bail out*, dimana pendanaannya menjadi beban pemerintah. Setelah adanya Undang-Undang PPKSK, penyelamatan bank tersebut dilaksanakan dengan konsep *bail in*, artinya pemegang saham dan kreditor juga ikut bertanggung jawab untuk menambah modal atau menjadikan simpanan sebagai modal penyertaan sehingga beban tidak sepenuhnya dipikul oleh negara, dalam hal ini oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

Berkaca dari kelemahan yang ada dalam ketentuan Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang tentang Bank Indonesia, penanganan bank ketika terjadinya krisis dilakukan dengan menggunakan sumber pendanaan dari bank itu sendiri, tanpa melibatkan dana APBN setelah adanya Undang-Undang PPKSK. Skema tersebut dianggap akan

³³ Paulus Yoga, 2016, Infobanknews.com, *Bank Sistemik dan Bank Bukan Sistemik*, <http://infobanknews.com/bank-sistemik-dan-bank-bukan-sistemik/>, diakses pada tanggal 11 Februari 2018, pukul 10.00 WIB.

mampu melindungi pembayar pajak yang tidak seharusnya ikut bertanggung jawab ketika bank gagal, sebagaimana dalam penanganan krisis yang pernah dihadapi Indonesia. Hal ini tercermin dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang PPKSK yang memberikan pengaturan terhadap peran Otoritas Jasa Keuangan dan Lembaga Penjamin Simpanan dalam penanganan permasalahan likuiditas maupun solvabilitas bank guna memastikan bank bisa menanggulangi permasalahannya sendiri.

